

CA1  
- 1984  
R21

□

# **RECENT CHANGES IN THE CABINET DECISION-MAKING SYSTEM**

□

**Ian Clark**  
**Deputy Secretary to the Cabinet (Plans)**

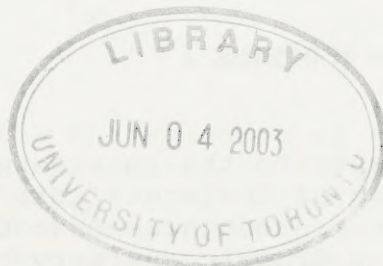
**December 3, 1984**



*Presented to the*  
LIBRARY *of the*  
UNIVERSITY OF TORONTO  
*by*  
**D.G. HARTLE**

## TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
Introduction.....	1
Historical Evolution.....	2
Cabinet Committees and Envelopes.....	8
Roles and Responsibilities of the Central Agencies.....	10
Principles and Procedures of the Policy and Expenditure Management System.....	15
The Annual Priority-Setting Process.....	16
Cabinet Papers System.....	18
Process for Cabinet Approval.....	21
Role of Officials.....	24
Conclusions.....	26
References.....	Appendix A
The Ministry and Cabinet Committee Membership....	Appendix B
Policy and Expenditure Management System: Principles and Procedures.....	Appendix C



## RECENT CHANGES IN THE CABINET DECISION-MAKING SYSTEM

Background Notes for a Presentation to the  
Assistant Deputy Ministers Orientation Course  
at Touraine, December 3, 1984

### Introduction

Much has changed in Ottawa since I spoke to the last Assistant Deputy Ministers Orientation Course in May -- that was seven months and two Prime Ministers ago. Today I would like to describe the Cabinet decision-making system instituted by Prime Minister Mulroney and some of the ways in which it differs from that of previous Governments. In the decision-making system, I include the Cabinet committee structure, the operations of the central agencies, the Cabinet paper system and the various processes and procedures for Cabinet approval.

Figure 1

### OUTLINE

- **Historical Evolution**
- **Cabinet Committees and Envelopes**
- **Roles of the Central Agencies**
- **Principles and Procedures of the Policy and Expenditure Management System**
- **Annual Priority-Setting Process**
- **Cabinet Papers System**
- **Process for Cabinet Approval**
- **Role of Officials**

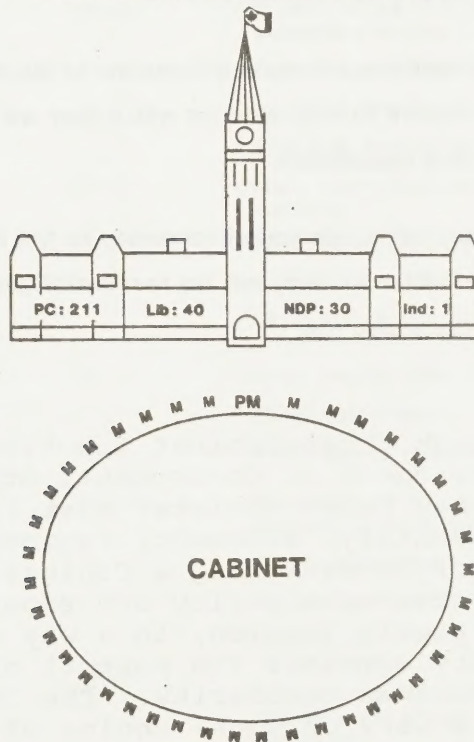
I will describe the changes which have been made to date in each of the areas noted in Figure 1, but it is important to recognize that Cabinet decision-making is a dynamic and very human process and various aspects of the system will likely evolve as Prime Minister Mulroney assesses what works best for his Government in the circumstances in which it has to operate.

## Historical Evolution

Before looking at the details of Cabinet operations today, it is useful to review the historical evolution of Cabinet structures and central agencies in the Government of Canada. The constitutional role of Cabinet has been described at length elsewhere (Reference 1) and can be summarized as follows. The Ministers of the Crown (the Government) are those Privy Councillors who command the support of Parliament. The Ministry is appointed by the Governor General (the representative of the Sovereign in Canada) on the advice of the Prime Minister. It has been the Canadian practice to date that Cabinet is the same in membership as the Ministry and, as illustrated in Figure 2, there are now 40 Ministers around the Cabinet table.

Figure 2

### THE CONSTITUTIONAL CONTEXT



Under the chairmanship of the Prime Minister, the Cabinet provides a means to forge and maintain the collective responsibility of the Ministers for the decisions and operations of government and for the advice that they provide to the Governor General, which she is generally bound by constitutional convention to accept.

Constitutional and political realities impose a certain number of functions on any Cabinet system. The most important of these are listed in Figure 3.

Figure 3

### **FUNCTIONS REQUIRED OF ANY CABINET SYSTEM**

- **securing agreement on Government priorities  
(e.g., on expenditures, taxation and legislation)**
- **securing agreement on parliamentary actions  
required to retain the confidence of the House**
- **providing a forum for ministerial debate on  
issues of general interest**
- **providing adequate information to Ministers  
relative to decisions for which they will be  
held responsible**
- **providing adequate information to the Prime  
Minister to carry out his responsibilities and  
leadership role**

Although these Cabinet functions do not differ from Government to Government, other factors obviously do. Any Prime Minister must take account of specific parliamentary, economic, regional and personnel factors in designing a Cabinet system in which Ministers can make policy and expenditure decisions in a timely fashion, in a way which ensures that the Ministry commands the support of Parliament and maintains Cabinet solidarity. The Cabinet system is, therefore, a very personal choice of the Prime Minister. No ideal system exists which would suit the needs of all Prime Ministers and all Governments.

Figure 4 summarizes the changes made in the Cabinet structure and the central agencies by successive Prime Ministers in the last half century.

Figure 4

## EVOLUTION OF CABINET STRUCTURES AND CENTRAL AGENCIES

<u>Prime Minister</u>	<u>Ministry</u>	<u>Cabinet and Central Agencies</u>
King (1935-1948)	16-19	<ul style="list-style-type: none"> <li>- several committees during War, fewer after</li> <li>- recorded minutes and decisions after 1940</li> <li>- several Cabinet meetings weekly</li> </ul>
St. Laurent (1948-1957)	20-21	<ul style="list-style-type: none"> <li>- committees tasked by Cabinet</li> <li>- several Cabinet meetings weekly</li> <li>- TB delegated significant powers through FAA (1951)</li> </ul>
Diefenbaker (1957-1963)	17-23	<ul style="list-style-type: none"> <li>- infrequent meetings of committees</li> <li>- several Cabinet meetings weekly</li> </ul>
Pearson (1963-1968)	26-25	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 9 committees (1968); issues to committee before Cabinet</li> <li>- Cabinet meetings weekly</li> <li>- Priorities and Planning (1968)</li> <li>- TBS split from Finance (1966)</li> </ul>
Trudeau (1968-1979)	27-33	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fewer committees with more authority</li> <li>- FPRO split from PCO (1975)</li> <li>- OCG split from TBS (1977)</li> <li>- MSERD established (1979)</li> </ul>
Clark (1979-1980)	30	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inner Cabinet plus 12 committees</li> <li>- PEMS established</li> <li>- MSSD set up (proclamation 1980)</li> </ul>
Trudeau (1980-1984)	32-37	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Priorities and Planning with authority to issue decisions</li> <li>- PEMS elaborated</li> <li>- Ministry of State function in External</li> <li>- MSERD with FEDCs (1982)</li> </ul>
Turner (1984)	29	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Communications, Labour Relations and Western Affairs Committees wound up</li> <li>- MSERD, MSSD and similar function within External wound up; FEDCs to DRIE</li> <li>- "mirror committees" wound up</li> <li>- Cabinet papers streamlined and Assessment Notes discontinued</li> </ul>
Mulroney (1984- )	40	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foreign and Defence Policy Committee wound up</li> <li>- Communications Committee established</li> <li>- Envelopes consolidated</li> <li>- PEMS rules simplified</li> <li>- Cabinet papers further streamlined</li> </ul>

Prime Minister King's Cabinet had 16 Ministers in 1935 and 19 in 1948. Prior to the Second World War, the only standing committees were Treasury Board and the Defence and Wheat Committees. During the War ten new committees were established, by far the most important of which was the War Committee chaired by the Prime Minister. After 1945 the use of committees was more ad hoc, with issues being referred to a committee by Cabinet and the committees coming to an end when they had finished their work. In 1940 the position of Secretary to the Cabinet was created, and a Cabinet secretariat evolved within the Privy Council Office. Written agendas, minutes and decisions came into use.

Prime Minister St. Laurent's Cabinet had 20 Ministers in 1948 and 21 in 1957. Most Cabinet committees continued to be ad hoc and designed to accomplish a particular task assigned by Cabinet. Cabinet met about three times a week and handled a good deal of detailed business (such as contracts), particularly before the Financial Administration Act of 1951 gave the Treasury Board authority over more routine financial and administrative items and gave the Governor in Council authority to delegate further powers to the Board.

Prime Minister Diefenbaker's Cabinet had 17 Ministers in 1957 and 23 in 1963. Less use was made of committees, and Cabinet met two or three times a week. The Cabinet paper system that had evolved since the War was retained but less use was made of committees of officials, and fewer officials attended Cabinet and Cabinet committee meetings.

Prime Minister Pearson's Cabinet had 26 Ministers in 1963 and 25 in 1968. The committee system was reorganized in 1964 to replace the ad hoc committees with nine standing committees. The Priorities and Planning Committee was established in 1968 to develop Government priorities in relation to the overall fiscal situation. In addition, over time, several other standing and special committees were established as the need arose. For the first time the Cabinet procedures required issues to be dealt with in committee before going to full Cabinet but a certain amount of the committee work was still tasked by Cabinet. Attendance of officials at Cabinet committee meetings increased. Following the Glassco Commission recommendations, much of the responsibility for

detailed expenditure decisions was transferred to the Treasury Board from the Minister of Finance, and, in 1966, the Treasury Board Secretariat was split off from the Department of Finance.

Prime Minister Trudeau's Cabinet had 27 Ministers in 1968 (after the election) and 33 in 1979. The Cabinet committee structure was reorganized so that there would be fewer standing committees (eight) with more delegated authority. Most issues went to committee before going to full Cabinet. In 1975 a branch of the Privy Council Office was split off to form a separate Federal-Provincial Relations Office. In 1977, following the recommendation of the Auditor General, the Office of the Comptroller General, reporting to the President of the Treasury Board, was established. In 1978 the Board of Economic Development Ministers and a supporting Ministry of State for Economic Development were established (proclaimed in 1979). The Secretary of this Ministry chaired a committee of deputy ministers and circulated "Assessment Notes" to all members of the Board of Economic Development Ministers on the issues coming before the Board.

Prime Minister Clark's Cabinet had 30 Ministers. An Inner Cabinet with final decision-making authority was established. The role of full Cabinet was limited to political discussion and co-ordination. The Policy and Expenditure Management System (PEMS) was instituted and four policy sectors designated -- economic development, social development, foreign and defence policy and government operations. The Ministry of State for Social Development (MSSD) was set up (although not formally proclaimed by Parliament until after the next election) and "mirror committees" of deputy ministers were established in the economic development and social development sectors. The operation of the Policy and Expenditure Management System and the various committees of Ministers and officials during the Clark Government and subsequent Trudeau Government have been described at length in previous papers (References 2a, 2b, 3).

Prime Minister Trudeau's Cabinet had 32 Ministers in 1980 and 37 in 1984. Both Cabinet and the Priorities and Planning Committee had authority to issue Records of Decision. The Policy and Expenditure Management System was retained and its procedures were spelled out in greater detail. A Policy Coordination Branch with "Ministry of State" functions was

established within the Department of External Affairs. In 1982 the intention to convert the Ministry of State for Economic Development (MSED) to the Ministry of State for Economic and Regional Development (MSERD) was announced and Federal Economic Development Coordinators (FEDCs) were established in each province.

Prime Minister Turner's Cabinet had 29 Ministers. The number of Cabinet committees was reduced to 10 as the Communications, Labour Relations and Western Affairs Committees were abolished. The Ministry of State for Economic and Regional Development, the Ministry of State for Social Development and the Ministry of State functions within External Affairs were wound up, as were the "mirror committees" of deputy ministers and the practice of circulating Assessment Notes. The Federal Economic Development Coordinators were transferred to the Department of Regional Industrial Expansion.

It is apparent from this historical review that each Canadian Prime Minister has adapted the Cabinet structure to deal with the challenges he felt his Government had to meet. This pattern is also seen in other countries with Westminster-style governments. Britain's Prime Minister Thatcher manages a Cabinet system which is quite different from that of, say, Australia's Prime Minister Hawke.

An important corollary of the political and personal imperatives in Cabinet decision-making is that all Cabinet systems are designed by Prime Ministers to suit their own personal styles and the particular needs of their Cabinet. The basic Cabinet functions listed in Figure 3 can be performed with more or less involvement of officials, with more or less paper at the Cabinet table, with more or less frequent meetings of Cabinet and its committees, and with more or less reliance on formal procedures. We must recognize that while many officials prefer to see more paper, more meetings and more rules (in order to reduce the number of surprises in our work), many Ministers prefer quite the opposite.

PM	PRIME MINISTER
CC	COMMITTEE CHAIRMAN
M	MINISTER
///	COMMITTEES INVOLVED IN POLICY AND EXPENDITURE MANAGEMENT

The Priorities and Planning Committee has an overall "executive committee" role which includes setting envelope levels, ratifying committee decisions and, in general, coordinating the work of the other Cabinet committees within the context of the overall Government program. The Priorities and Planning Committee performs the policy committee function for those issues which the Prime Minister deems to be best dealt with in the Cabinet committee that he chairs -- including issues that would formerly have gone to the Cabinet Committee on Foreign and Defence Policy. In that latter connection, Priorities and Planning can be considered to be one of four policy committees, along with the Cabinet Committee on Economic and Regional Development (chaired by the Minister of Regional Industrial Expansion), the Cabinet Committee on Social Development (chaired by the Minister of National Health and Welfare) and the Cabinet Committee on Government Operations (chaired by the President of the Treasury Board).

There are five other standing committees in Prime Minister Mulroney's Cabinet system: the Cabinet Committee on Legislation and House Planning, the Cabinet Committee on Communications, the Cabinet Committee on the Public Service, the Cabinet Committee on Security and Intelligence, and the Special Committee of Council. Not reinstated are the Cabinet Committees on Foreign and Defence Policy, Labour Relations, and Western Affairs. With fewer standing committees there will likely be more use of ad hoc task forces of Ministers and of bilateral discussions to resolve issues.

The present Ministry and committee memberships are listed in Appendix B.

The expenditure envelopes have been reorganized. The new structure is illustrated in Figure 6.

Figure 6

**EXPENDITURE ENVELOPES  
(Total \$99.2 billion \*)**

<p><b>PRIORITIES AND PLANNING</b></p> <p><b>FISCAL ARRANGEMENTS</b> \$ 5.9 billion</p> <p><b>EXTERNAL AFFAIRS AND AID</b> \$ 2.7 billion</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. External Affairs</li> <li>. Foreign Aid</li> </ul> <p><b>DEFENCE</b> \$ 8.8 billion</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. National Defence</li> </ul> <p><b>PUBLIC DEBT</b> \$ 20.4 billion</p>	<p><b>ECONOMIC AND REGIONAL DEVELOP.</b></p> <p><b>ECONOMIC AND REGIONAL DEVELOPMENT</b> \$ 15.3 billion</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Agriculture</li> <li>. Communications</li> <li>. Consumer and Corporate Affairs</li> <li>. Energy, Mines and Resources</li> <li>. Fisheries</li> <li>. Forestry</li> <li>. International Trade</li> <li>. Labour</li> <li>. Regional Industrial Expansion</li> <li>. Science and Technology</li> <li>. Transport</li> </ul>	<p><b>SOCIAL DEVELOPMENT</b></p> <p><b>SOCIAL DEVELOPMENT</b> \$ 41.7 billion</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Arts &amp; Culture</li> <li>. Canada Mortgage and Housing</li> <li>. Employment and Immigration</li> <li>. Environment</li> <li>. Fitness and Amateur Sport</li> <li>. Indian Affairs and Northern Development</li> <li>. Justice</li> <li>. National Health and Welfare</li> <li>. Secretary of State</li> <li>. Solicitor General</li> <li>. Veterans Affairs</li> </ul>	<p><b>GOVERNMENT OPERATIONS</b></p> <p><b>PARLIAMENT</b> \$ 192 million</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. House of Commons</li> <li>. Parliamentary Library</li> <li>. Senate</li> </ul> <p><b>SERVICES TO GOVERNMENT</b> \$ 4.3 billion</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Canada Post</li> <li>. Central Agencies</li> <li>. National Revenue</li> <li>. Public Works</li> <li>. Supply and Services</li> </ul>
--	---	---	--

\* 1984-85 ESTIMATES

The responsibility for the External Affairs and Aid and the Defence Envelopes now rests with the Cabinet Committee on Priorities and Planning. The Energy Envelope has been folded into the Economic and Regional Development Envelope. The Justice and Legal Envelope and the Social Affairs Envelope have been combined to form the Social Development Envelope.

### Roles and Responsibilities of the Central Agencies

While a line department is expected to focus on its own programs and its individual Minister's objectives and responsibilities, central agencies exist to support the Cabinet's corporate objectives and the collective responsibilities of Ministers. Some of the implications of the different institutional concerns of line departments and central agencies were described in the presentation I made to this course last spring (Reference 2d).

Figure 7

## CORPORATE CONCERNS AND LEAD RESPONSIBILITIES

<u>Areas of Concern</u>	<u>Lead Ministers</u>	<u>Supporting Agencies</u>
policy coherence	Prime Minister, Committee Chairmen	Privy Council Office
resource limits	Min. of Finance, President of TB	Dept. of Finance, TB Secretariat
administrative practices	Treasury Board	TB Secretariat
legislative program	Prime Minister, House Leader	Privy Council Office
decision-making process	Prime Minister	Privy Council Office
international relations	Sec. of State for External Affairs	Dept. of External Affairs
federal-provincial relations	Prime Minister	Federal-Provincial Relations Office
legal interpretation	Attorney General	Department of Justice
science policy	Min. of State for Science and Technology	Min. of State for Science and Technology
financial practices	President of TB	Off. of Compt. Gen.

Figure 7 lists a number of the corporate concerns for which a lead Minister and a supporting central agency have been assigned coordinating responsibility. These include the areas supported by the three "traditional" central agencies -- the Privy Council Office, the Department of Finance and the Treasury Board Secretariat, as well as the areas of international relations, federal-provincial relations, legal interpretation, science policy, and financial practices. The coordination of activities in each of these latter areas is supported by separate agencies -- the Department of External Affairs, the Federal-Provincial Relations Office, the Department of Justice, the Ministry of State for Science and Technology, and the Office of the Comptroller General.

In addition to the central agencies noted in Figure 7, there are a number of "common service agencies" providing services for other government departments. Examples include Public Works Canada, Supply and Services Canada and Statistics Canada. As well, almost all departments have coordinating or lead responsibilities within their sectors. The Department of Regional Industrial Expansion retains special responsibilities for regional development through its responsibilities for the Economic and Regional Development Agreements and the Federal Economic Development Coordinators.

The wind-up of the Ministries of State for Social Development and Economic and Regional Development, and the Ministry of State function within External Affairs, has been accompanied by a realignment of the roles and responsibilities of the three traditional central agencies. The revised responsibilities of the Privy Council Office, the Department of Finance and the Treasury Board Secretariat are summarized in Figure 8.

Figure 8  
**ROLES OF THE THREE TRADITIONAL  
CENTRAL AGENCIES**

<u>Privy Council Office</u>	<u>Treasury Board Secretariat</u>	<u>Department of Finance</u>
<ul style="list-style-type: none"><li>○ support for Prime Minister on prerogatives of government organization, ministerial mandates and senior personnel</li><li>○ secretariat support for Cabinet operations</li><li>○ briefing of committee chairmen (including Prime Minister) on relationship of new proposals to priorities and to other activities</li><li>○ preparation of summaries of Strategic Memoranda</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ support for Minister and Treasury Board on statutory responsibilities, monitoring of delegated authorities, Estimates process</li><li>○ government's chief accountant (including reports on policy reserves)</li><li>○ advice on resource implications and management aspects of proposals and of effectiveness of existing programs (to Minister, Treasury Board and, through PCO, to committee chairmen)</li><li>○ advice to Treasury Board on management of Operating Reserve</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ support for Minister of Finance on statutory responsibilities</li><li>○ government's chief economist (including preparation of fiscal plan and economic outlook)</li><li>○ advice on economic impacts of proposals and their relationship to macro-economic framework (to Minister and, through PCO, to committee chairmen)</li><li>○ advice to Minister on envelope-setting</li></ul>

In operational terms, the wind-up of the Ministries of State means that the Department of Finance will have increased responsibilities for analyzing the economic effectiveness of new proposals. Of the central agencies, the Department of Finance maintains the broadest socio-economic analytical capability. The Department advises both the Minister of Finance and, through the Privy Council Office, the chairmen of the policy committees on the overall economic impacts of proposals coming to Cabinet.

The Treasury Board Secretariat's "chief accountant" responsibilities include regular reporting to the Cabinet committees on the status of their envelope reserves as well as advice to the Treasury Board and, through the Privy Council Office, to the committee chairmen on the efficiency and management aspects of new proposals and on the effectiveness of existing programs. The Secretariat needs to be highly knowledgeable about departmental A bases (activities within reference levels) so that new proposals can be assessed in light of current operations.

The Privy Council Office has an increased responsibility to communicate with departments on items destined for Cabinet and to prepare briefing notes for policy committee chairmen. It has a continuing responsibility to analyze issues in relation to prime ministerial and governmental priorities and in relation to the Prime Minister's prerogatives for governmental organization and ministerial mandates. It also has a "due process" responsibility for ensuring that adequate information is available for Ministers when they consider an item and that Ministers receive adequate notice of items to be discussed. The chief focus of the Privy Council Office is on "process facilitation" and "advice on policy" rather than "policy development". Its activities have not changed much from those described last year (Reference 2c) and, indeed, they are not significantly different from those described by Gordon Robertson in 1971 (Reference 4).

Policy development takes place in departments under the direction of the Minister with statutory responsibility and the onus is on departments to ensure that appropriate consultation occurs. Where interdepartmental meetings are required, they should usually be convened by officials reporting to the responsible Minister. Only in rare cases -- usually when another Minister or department is not satisfied with the degree of consultation undertaken by the

sponsoring department -- would an official from the Privy Council Office (or the Department of Finance or Treasury Board Secretariat) convene an interdepartmental meeting relative to an item sponsored by another Minister.

The principal function previously performed by the Ministries of State which is not being replaced is the ongoing provision of a "sectoral" analytical perspective in the economic development, social development, or foreign and defence policy sectors. There will no longer be regular sectoral deputies meetings, regular Assessment Notes and Assessment Reports, or annual articulations of sectoral strategies in Sectoral Overview papers -- although comparable analysis and meetings may, of course, be initiated on an ad hoc basis as specific needs arise.

One major former capacity of the Ministry of State for Economic and Regional Development that remains intact is the provincial network of Federal Economic Development Coordinators (FEDCs) supported by an associate deputy and an Office of Regional Development in Ottawa. These groups have been transferred to the Department of Regional Industrial Expansion where they operate as a distinct unit within the department. The coordinators retain their provincial overview role, including the coordination of activities under the recently signed federal-provincial Economic and Regional Development Agreements. The coordinators and the Office of Regional Development provide support to Cabinet committee deliberations through their Minister, who is chairman of the Cabinet Committee on Economic and Regional Development.

In summary, the new alignment of responsibilities following the wind-up of the Ministries of State is likely to continue to evolve in response to the emerging requirements of Cabinet decision-making. Most but not all of the activities formerly undertaken by the Ministries of State will be performed by the three traditional central agencies which, between them, are responsible for providing Ministers with most of the necessary corporate analytical and secretariat support for Cabinet decision-making. The interdepartmental consultation process should be simplified by the reduction in the number of central agencies.

## Principles and Procedures of the Policy and Expenditure Management System

The principles and procedures associated with the revised Policy and Expenditure Management System were issued on the Prime Minister's instructions on September 18, 1984, and are attached as Appendix C.

The underlying principles of the Policy and Expenditure Management System have not changed. Sectoral envelopes have been retained, and the integration of policy and expenditure decisions remains a central feature of the system. The new description of the principles places an even greater emphasis on the need to review existing expenditure priorities and reallocate resources within departments and envelopes in order to generate resources for new initiatives. The procedures have been streamlined, and can now be described in seven pages rather than in the twenty-odd pages of text in the previous documents.

The key changes in the principles and procedures are listed in Figure 9.

Figure 9

### **KEY CHANGES TO THE PEMS PROCEDURES**

- **greater ministerial discretion**
- **limited access to policy reserves**
- **fewer rules but more rulings**
- **consolidation of envelopes**
- **Reserve for Statutory Overruns**
- **a single Operating Reserve**

Individual Ministers now have greater discretion to make expenditure decisions within their approved departmental resources without Cabinet approval, where they judge that the policy or political implications of the decision are not sufficient to warrant collective Cabinet examination. This is intended to simplify decision-making and increase the

ability of individual Ministers to exercise their discretionary authority within broad corporate management standards. At the same time, the access to the policy reserves is intended to be more limited and Ministers are encouraged to look to their own budgets rather than to "the centre" to finance new proposals. Minor expenditure initiatives are expected to be financed out of internal resources rather than the policy reserves. This does not, of course, imply that no proposals with low cost should come to Cabinet for policy approval. Clearly, there are many proposals with little or no immediate financial implications which could have substantial policy and political implications and for which Ministers would want to ensure they had the collective support of their colleagues.

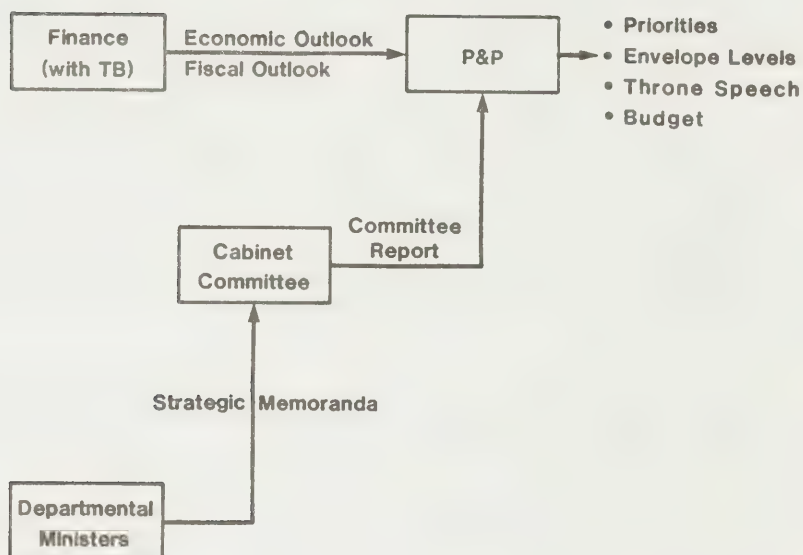
Because the procedures have been simplified (in effect, there are fewer rules), more "rulings" may be required based on the principles set out in the document. Thus, the Minister of Finance and the President of the Treasury Board (and in some cases the Prime Minister) will exercise more discretion in determining the envelope accounting impacts of proposals involving "non-standard" expenditures and revenues -- such as loans, loan guarantees, tax changes and cost-recovery initiatives. As before, any proposals for tax changes must be discussed with the Minister of Finance before being submitted to Cabinet committee.

The changes in the envelope structure were noted earlier. There have also been two changes in the structure of the reserves. In order to emphasize its purpose, what was formerly called the "Central Reserve" is now called the "Reserve for Statutory Overruns". In addition, there will now be a single Operating Reserve managed by the Treasury Board rather than separate operating reserves for each envelope.

### The Annual Priority-Setting Process

It is intended that in normal years the annual priority-setting process will be quite similar to the process followed since 1979. It is illustrated in Figure 10.

Figure 10  
**PROCESS FOR ANNUAL PRIORITY SETTING**



Priorities will be reviewed once a year by the Priorities and Planning Committee which will also set the fiscal framework on the basis of the recommendation of the Minister of Finance. The policy committees of Cabinet will not, however, be asked to approve lengthy "sectoral overviews" or "overviews of strategic overviews". Rather, the Prime Minister may ask each Minister to submit a "Strategic Memorandum" which would describe the changes in the policy direction that each Minister would like to see in the planning period, without seeking specific approval for new resources. Submissions from Ministers with broad corporate responsibilities (e.g., international relations, science and technology policy) could be fairly general in scope, describing the issues and trends in the environment which bear on the Government's policy options and providing a framework for consideration of specific initiatives by departmental Ministers.

Like other Cabinet papers, Strategic Memoranda would be distributed to all Ministers. Under the direction of the committee chairmen, committee-wide summaries of these Memoranda would be prepared by the Privy Council Office, also for distribution to all Ministers. The policy committees would review the Strategic Memoranda and the committee-wide summaries and produce a Committee Report for review by the Priorities and Planning Committee.

This fall, the process of setting priorities leading to the Speech from the Throne and the Economic Statement was, in fact, fairly similar to that just described. The major difference was that, given the lack of time, the Prime Minister asked Ministers for a letter to him rather than a Strategic Memorandum. Ministers prepared these letters in 10 days, taking account of presentations made to them by the Minister of Finance on the fiscal and economic outlook. The precise nature of the submissions required for the priority-setting process for fiscal year 1986-87 will be decided closer to the time that decisions have to be made.

### Cabinet Papers System

There have been a number of recent changes in the Cabinet papers system. These are summarized in Figure 11.

Figure 11

### **RECENT CHANGES IN CABINET PAPERS**

- **Executive Summary of the Memorandum**
  - three pages maximum
  - the primary decision-making document
  - recommendations at front
  - Possible Adverse Consequences section
  - Departmental Positions section
  - accompanied by one-page Communications Synopsis
- **Assessment Notes (and Reports) dropped**
  - more reliance on Departmental Positions section of Executive Summary
  - more reliance on chairman's briefing note
- **Fewer Records of Decision**
  - "process" decisions issued less frequently
- **Strategic Memoranda**
  - to replace ministerial Strategic Overview
  - committee-wide summaries to be prepared by PCO
  - Committee Report prepared

The new Executive Summaries of Memoranda to Cabinet and the new, slimmed-down form of the Memoranda attached to the Summary are the key features of the streamlined papers system. The three-page Executive Summary now serves as the main reference document for Ministers at Cabinet and Cabinet committee meetings. As such, it has replaced, as the focus for ministerial discussion, the Assessment Note (or Assessment Report) formerly produced by a Ministry of State. It is clearly preferable that the key paper on the Cabinet committee table is one signed by a Minister and focussing on the Minister's specific recommendations, rather than one signed by a central agency official.

Any department or agency with a clear interest in the issue must be consulted sufficiently in advance of finalizing a Memorandum to Cabinet to ensure that the considered views of their senior management on the proposal can be obtained. In all cases, the Department of Finance and the Treasury Board Secretariat will need to be consulted and their views on financial resource requirements included. An item which is brought to Ministers' attention without adequate consultation will be returned by the Privy Council Office to be reworked.

The Departmental Positions sections of the Executive Summary is intended to indicate that departments were consulted and that substantive concerns related to the recommendations are identified. Prior consultation should normally resolve outstanding concerns, but where disagreements remain, these should be indicated. Normally a department should be identified as the source of the concern, although it is not always necessary to attribute a specific position to a particular department so long as the concern itself is identified. This section is not intended to reflect a Minister's position on a proposal although, particularly where a major policy initiative is being proposed, officials may choose to seek direction from their Minister. The substantive concerns should reflect policy, program, or resource implications that affect the mandate responsibility of the department raising the concern and which are of an official, as opposed to a political, nature.

The Departmental Positions section of the document will generally be the main indication to the Cabinet committee chairman and members of the issues which need discussion at the meeting. In addition, the Privy Council Office, with the assistance of the Treasury Board and the Department of Finance, provides the chairman with a briefing note on each issue. The chairman can use the notes to raise questions about the proposal if he feels it appropriate. The Departmental Positions section of the Memorandum, supplemented by the chairman's briefing note, can therefore provide most of the functions previously performed by the Assessment Notes and Assessment Reports.

Where issues are highly complex and require significant interdepartmental coordination, departments should produce analytical "departmental papers" to facilitate interdepartmental consultations.

A further aspect of the changes in the overall Cabinet papers system has involved the naming of Cabinet Liaison Officers in all departments.

We may see the volume of Cabinet submissions decline from the 600-800 Memoranda and associated Discussion Papers per year that have been typical of the last decade. There are two main reasons. First, departmental Discussion Papers which are now only to be produced as part of a larger communications strategy, are no longer submitted separately as Cabinet papers. Second, the low levels of the policy reserves may well have the effect of reducing the number of submissions, although this will depend on how the chairmen of the policy committees choose to handle the process of allocating the policy reserves. (For example, a general "request for proposals" to Ministers associated with the envelope would produce more paper than a discussion leading to a decision to direct the limited funds to a few high priority areas.)

These factors are expected to ease the day-to-day workload of the Cabinet committees and lessen the number of Memoranda, Committee Reports, and Records of Decision generated in the process. They might result in more surprises for officials than we have been used to, since there could well be more discussion between Ministers outside the Cabinet room without the sort of documentation prepared previously.

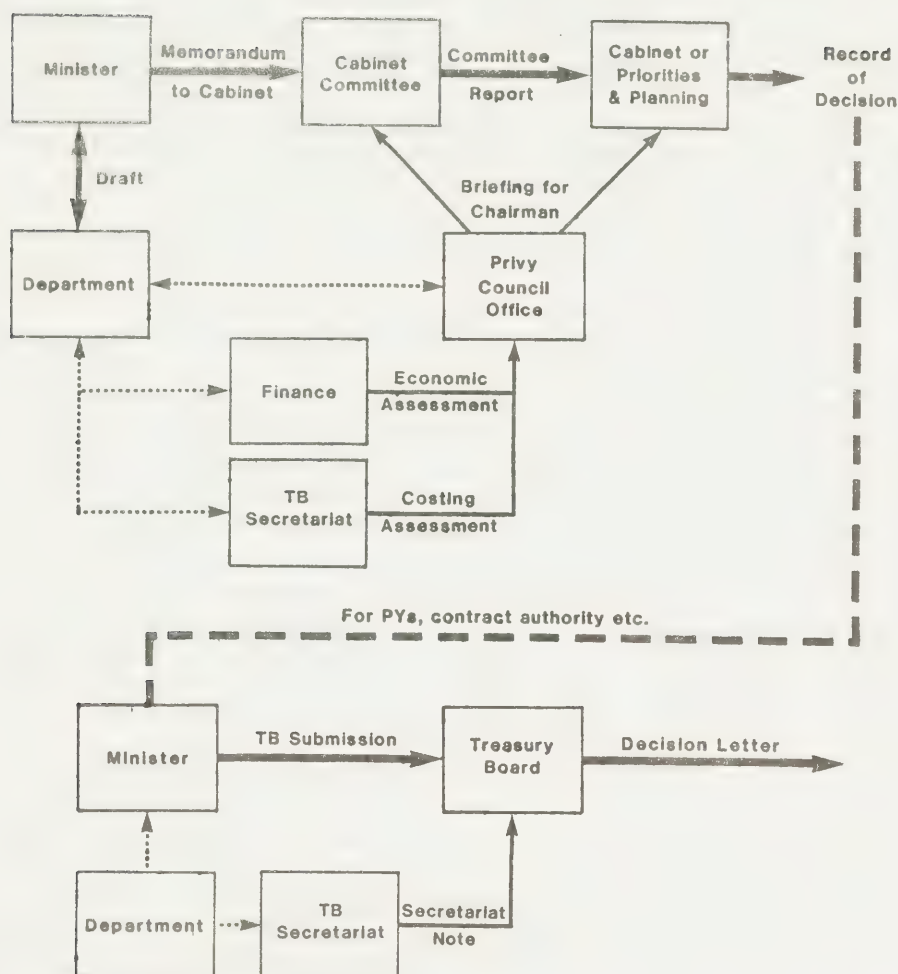
I might also note that the Privy Council Office is trying to avoid issuing non-essential Records of Decision. We are endeavouring to limit the use of Records of Decision to decisions where instructions to officials for implementation are required, or where confirmation of policy approval is required to enable other ministerial bodies to perform their functions (e.g., to enable Treasury Board to approve financial authorities or to enable the Legislation and House Planning Committee to approve draft legislation). This means that Records of Decision which merely call for a Minister to do further work or to consult with colleagues will be issued less frequently. Such process decisions are recorded in the minutes of the meeting and the Privy Council Office has the responsibility to ensure that the appropriate Ministers and officials are informed.

As noted earlier, there has also been a change in the Cabinet papers that will be required for future annual priority-setting exercises. Although comprehensive Strategic Overviews will no longer be requested by committee chairmen for analysis by a Ministry of State, it is expected that departments will continue to produce internal overviews in whatever form is most useful to the Minister and his senior officials in order to consolidate departmental objectives and plans. These could serve as a reference document for the Minister in the preparation of the Strategic Memorandum -- even though these internal overviews will not have to be submitted to the central agencies.

#### Process for Cabinet Approval

The process for approval of a specific item in the course of the regular business of Cabinet is illustrated in Figure 12.

Figure 12  
PROCESS OF CABINET APPROVAL



Despite the number of dotted lines and boxes in Figure 12, the process of Cabinet approval is straightforward. The process is based on two principles. The first is that all Ministers have the untrammelled right to bring to their colleagues proposals for Government action in their area of policy responsibility; the second is that all Ministers should have the opportunity to express an informed view within the Cabinet room on a proposal for which they will share collective responsibility.

The existence of the central agencies and the dotted interdepartmental consultation lines in Figure 12 do not compromise the first principle. A Minister can sign a Memorandum whose recommendations

completely ignore the comments made by officials reporting to other Ministers. The second principle, however, requires that those aspects of the proposal which could be of concern to other Ministers be brought to their attention in time for them to express their views to their colleagues. As noted earlier, the essential role of the three central agencies is to help ensure that Ministers collectively have the appropriate information before them. It is the task of the chairmen of the Cabinet committees and of the Prime Minister to ensure that all relevant views are expressed before the Government's position is finalized.

There are several Cabinet procedures designed specifically to support the second principle. One is the "72-hour rule": the requirement that a Memorandum to Cabinet be signed early enough so that the Privy Council Office can circulate it to all Ministers three working days before the Cabinet meeting. There is an additional "7-day rule": a requirement that the Assistant Secretary to the Cabinet committee be made aware of a Minister's intention to bring a subject to the committee a week before the meeting. There is also the provision that all Ministers receive all Memoranda to Cabinet (except in the rare instances, usually pursuant to interim negotiating positions, where Memoranda may be restricted to Ministers on the Priorities and Planning Committee) and all committee agendas and that any Minister can attend any meeting of the Economic and Regional Development Committee, the Social Development Committee, the Government Operations Committee, the Communications Committee, the Legislation and House Planning Committee or the Special Committee of Council. (Invitations from the chairmen are required for non-members to attend the Treasury Board and the Priorities and Planning Committee.)

Even though the Priorities and Planning Committee has the authority to make final decisions, most items of general interest (e.g., Throne Speech preparation, foreign policy initiatives) that are brought initially to Priorities and Planning, will subsequently be taken to Cabinet for discussion. These provisions ensure that all Ministers have a chance to express their views on virtually all matters of general interest.

In most cases, where all the relevant views have been expressed in Cabinet committee, the Committee Reports can be ratified with little or no discussion in Cabinet or Priorities and Planning. The resultant Record of Decision is not a legal document, it merely expresses the collective will of the Ministry to undertake a particular course of action. Where a statutory instrument is involved, a separate Order in Council is prepared which, after signature by the Governor General, becomes legally binding.

In contrast to other Cabinet committees, the Treasury Board is a statutory body created under the Financial Administration Act. Members are appointed by Order in Council. Treasury Board authorization is required for many departmental actions pursuant to Cabinet decisions (e.g., to spend under particular legislation, to enter into certain contracts, to increase the use of public service resources). Although separate Treasury Board submissions are usually required, efforts are currently being made to have the information required by Treasury Board worked out concurrently with the preparation of the Cabinet submission so that the Memorandum to Cabinet and Record of Decision can also serve as the Treasury Board Submission, thus reducing the time and paperwork necessary for a Minister to secure authority to act.

### Role of Officials

The rules for attendance at Cabinet and Cabinet committee meetings have been revised to place stricter limits on which officials may attend and for what purpose. The wind-up of sectoral "mirror committees" of deputy ministers means that there is no regular review of Cabinet committee items by officials collectively in advance of ministerial discussion. This will require more reliance to be placed on ad hoc meetings between representatives of the concerned departments. In particular, departments should ensure that they consult External Affairs where international relations may be affected, the Federal-Provincial Relations Office where federal-provincial relations could be implicated and the Ministry of State for Science and Technology where science and technology policy issues are at stake in order that the relevant Minister can be apprised of the proposal at an early point in the process.

Where there is a perceived need for interdepartmental consultation at the level of officials, meetings should be called by the lead department or requested by another department concerned with the issue. This puts more responsibility on all of us to consult with other concerned departments and to pay close attention to proposals being developed in other departments in order to ensure that Ministers are made aware of any issues that will affect their portfolio responsibilities.

Most of the previous committees of senior officials other than the mirror committees continue to operate. Some of these are listed in Figure 13.

Figure 13

## **PRINCIPAL COMMITTEES OF OFFICIALS**

### **COORDINATING COMMITTEE OF DEPUTY MINISTERS**

- chaired by Secretary to the Cabinet
- Deputies from Finance, TBS, External Affairs, Justice, FPRO
- information exchange among central agencies

### **DEPUTY MINISTERS' LUNCHEON**

- Deputies and Associate Deputies
- informal discussion of issues of general interest

### **COMMITTEE OF SENIOR OFFICIALS ON EXECUTIVE PERSONNEL IN THE PUBLIC SERVICE (COSO)**

- chaired by Secretary to the Cabinet
- advice on management of Governor in Council appointments

### **SENIOR PERSONNEL ADVISORY COMMITTEE (SPAC)**

- chaired by Chairman of the Public Service Commission
- advice on staffing issues, including appointments to ADM positions

### **TREASURY BOARD SENIOR ADVISORY COMMITTEE (TBSAC)**

- chaired by Secretary to the Treasury Board
- advice on management issues

The Coordinating Committee of Deputy Ministers is chaired by the Secretary to the Cabinet and includes the deputies from Finance, the Treasury Board Secretariat, External Affairs, Justice, and the Federal-Provincial Relations Office. Its purpose is to keep the heads of the central agencies informed of the collective concerns of the Government. Another regular forum is the monthly Deputy Ministers' Luncheon hosted by the Secretary to the Cabinet. This provides an opportunity for deputies to conduct informal business and discuss issues of general interest. There are also two committees dealing with senior personnel matters -- the Committee of Senior Officials on Executive Personnel in the Public Service (COSO) and the Senior Personnel Advisory Committee (SPAC) -- as well as the Treasury Board Senior Advisory Committee (TBSAC). Their functions remain as described earlier (Reference 2b).

Finally, it is worth noting that the responsibilities of officials may be affected by the evolving role of Members of Parliament. As you know, the Prime Minister has indicated his concern that members of parliamentary committees should be involved more intensively in the consideration of the Government's policies and in policy development. The Prime Minister has confirmed the procedures for factual briefings of parliamentary caucuses and party spokesmen by government officials (Reference 5). When requested, and with the permission of their Ministers, officials are expected to provide factual briefings on such subjects as departmental organization and functions and the operation and content of programs. With a new emphasis being placed on the role of Parliamentarians, we may expect an increase in the number of requests for such briefings.

### Conclusions

The Cabinet system has been changed significantly in 1984: there are fewer Cabinet committees; several envelopes have been consolidated; Ministries of State have been wound up; the roles of the three traditional central agencies have been realigned; the PEMS procedures have been simplified; the Cabinet papers system has been streamlined; the mirror committees of officials have been discontinued; and the role of Parliamentarians has begun to change.

It is our responsibility as officials to adapt quickly to the new system and to remember that its basic purpose is the same as that of any Cabinet system -- to reach timely decisions in a way that will satisfy the Government's priorities while maintaining the collective responsibility of the Cabinet Ministers.

Thank you.

REFERENCES

1. Privy Council Office "Responsibility in the Constitution", Submissions to the Royal Commission on Financial Management and Accountability, March, 1979.
2. Ian Clark, Background Notes for Presentations.
  - (a) "PEMS and the Central Agencies", October 27, 1983.
  - (b) "Ottawa's Principal Decision-making and Advisory Committees", December 1, 1983.
  - (c) "A New Look into the Privy Council Office", December 30, 1983.
  - (d) "Institutional Perspectives in Government and the Advisory Role of the ADM", May 7, 1984.
3. Richard Van Loon, "The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government: The First Three Years", Canadian Public Administration, Vol. 26, no. 2, 1983.
4. Gordon Robertson, "The Changing Role of the Privy Council Office", Canadian Public Administration, Vol. 14, no. 4, 1971.
5. Privy Council Office, "Government Communications Guide: Briefing by Officials of Parliamentary Caucuses", (June 1981).

## THE MINISTRY AND CABINET COMMITTEE MEMBERSHIP

### THE MINISTRY

According to precedence

The Right Hon. Martin Brian Mulroney	Prime Minister
The Hon. George Harris Hees	Minister of Veterans Affairs
The Hon. Duff Roblin	Leader of the Government in the Senate
The Right Hon. Charles Joseph Clark	Secretary of State for External Affairs
The Hon. Flora Isabel MacDonald	Minister of Employment and Immigration
The Hon. Erik H. Nielsen	Deputy Prime Minister and President of the Queen's Privy Council
The Hon. John Carnell Crosbie	Minister of Justice and Attorney General of Canada
The Hon. Roch La Salle	Minister of Public Works
The Hon. Donald Frank Mazankowski	Minister of Transport
The Hon. Elmer MacIntosh MacKay	Solicitor General of Canada
The Hon. Jake Epp	Minister of National Health and Welfare
The Hon. John Allen Fraser	Minister of Fisheries and Oceans
The Hon. Sinclair McKnight Stevens	Minister of Regional Industrial Expansion
The Hon. John Wise	Minister of Agriculture
The Hon. Ramon John Hnatyshyn	Minister of State (Government House Leader)
The Hon. David Edward Crombie	Minister of Indian Affairs and Northern Development
The Hon. Robert R. de Cotret	President of the Treasury Board
The Hon. Henry Perrin Beatty	Minister of National Revenue
The Hon. Michael Halcombe Wilson	Minister of Finance
The Hon. Robert Carman Coates	Minister of National Defence
The Hon. Jack Burnett Murta	Minister of State (Multiculturalism)
The Hon. Harvie Andre	Minister of Supply and Services
The Hon. Otto John Jelinek	Minister of State (Fitness and Amateur Sport)
The Hon. Thomas Edward Siddon	Minister of State for Science and Technology
The Hon. Charles James Mayer	Minister of State (Canadian Wheat Board)
The Hon. William Hunter McKnight	Minister of Labour
The Hon. Walter Franklin McLean	Secretary of State of Canada
The Hon. Thomas Michael McMillan	Minister of State (Tourism)
The Hon. Patricia Carney	Minister of Energy, Mines and Resources
The Hon. André Bissonnette	Minister of State (Small Businesses)
The Hon. Suzanne Blais-Grenier	Minister of the Environment
The Hon. Benoît Bouchard	Minister of State (Transport)
The Hon. Andrée Champagne	Minister of State (Youth)
The Hon. Michel Côté	Minister of Consumer and Corporate Affairs
The Hon. James Francis Kelleher	Minister for International Trade
The Hon. Robert E. Layton	Minister of State (Mines)
The Hon. Marcel Masse	Minister of Communications
The Hon. Barbara Jean McDougall	Minister of State (Finance)
The Hon. Gerald S. Merrithew	Minister of State (Forestry)
The Hon. Monique Vézina	Minister of External Relations

**CABINET COMMITTEE MEMBERSHIP\***

**Communications**

Chairman	Mr. Hnatyshyn
Vice-Chairman	Mr. Beatty
Members	Mr. Andre
	Mr. McMillan
	Mr. Masse

**Government Operations (cont.)**

Mr. Bissonnette
Mrs. McDougall
Mr. Merrithew
Mme Vézina

**Economic and Regional Development**

Chairman	Mr. Stevens
Vice-Chairman	Miss Carney
Members	Miss MacDonald
	Mr. Mazankowski
	Mr. Fraser
	Mr. Wise
	Mr. Siddon
	Mr. Mayer
	Mr. McKnight
	Mr. McMillan
	Mr. Bissonnette
	Mr. Bouchard
	Mr. Côté
	Mr. Kelleher
	Mr. Layton
	Mr. Masse
	Mr. Merrithew

**Legislation and House Planning**

Chairman	Mr. Hnatyshyn
Vice-Chairman	Mr. Roblin

Members	Mr. Hees
	Mr. Nielsen
	Mr. Crosbie
	Mr. La Salle
	Mr. MacKay
	Mr. Fraser
	Mr. Crombie
	Mr. Murta
	Mr. Bouchard
	Mme Champagne
	Mr. Kelleher
	Mr. Layton

**Priorities and Planning**

Chairman	Mr. Mulroney
Vice-Chairman	Mr. Nielsen

**Government Operations**

Chairman	Mr. de Cotret
Vice-Chairman	Mr. Hnatyshyn
Members	Mr. Hees
	Mr. Roblin
	Mr. La Salle
	Mr. Beatty
	Mr. Coates
	Mr. Andre
	Mr. McKnight
	Mr. McLean

Members	Mr. Clark
	Miss MacDonald
	Mr. Crosbie
	Mr. Mazankowski
	Mr. Epp
	Mr. Fraser
	Mr. Stevens
	Mr. Hnatyshyn
	Mr. de Cotret
	Mr. Wilson
	Mr. Coates
	Miss Carney
	Mr. Masse

\* The Deputy Prime Minister, President of the Treasury Board and Minister of Finance are ex officio members of the Cabinet Committees on Economic and Regional Development, Government Operations and Social Development. All Ministers are free to attend meetings of these three policy committees as well as the Cabinet Committee on Communications, the Cabinet Committee on Legislation on House Planning and the Special Committee of Council.

**Public Service**

Chairman	Mr. Mulroney
Vice-Chairman	Mr. Nielsen
Members	Mr. Clark
	Miss MacDonald
	Mr. Wise
	Mr. de Cotret
	Mr. Wilson
	Mr. McKnight
	Mr. McLean

**Security and Intelligence**

Chairman	Mr. Mulroney
Vice-Chairman	Mr. Clark
Members	Miss MacDonald
	Mr. Crosbie
	Mr. MacKay
	Mr. Hnatyshyn
	Mr. de Cotret
	Mr. Beatty
	Mr. Wilson
	Mr. Coates
	Miss Carney

**Social Development**

Chairman	Mr. Epp
Vice-Chairman	Mr. Crosbie
Members	Mr. Hees
	Miss MacDonald
	Mr. MacKay
	Mr. Crombie
	Mr. Murta
	Mr. Jelinek
	Mr. McKnight
	Mr. McLean
	Mme Blais-Grenier
	Mme Champagne
	Mr. Masse
	Mme Vézina

**Special Committee of Council**

Chairman	Mr. Nielsen
Vice-Chairman	Mr. Hnatyshyn
Members	Mr. Roblin
	Mr. Crosbie
	Mr. MacKay
	Mr. Coates
	Mr. Jelinek
	Mr. Bissonnette
	Mme Blais-Grenier
	Mr. Côté
	Mrs. McDougall
	Mr. Merrithew
	Mme Vézina

**Treasury Board**

Chairman	Mr. de Cotret
Vice-Chairman	Mr. Wilson
Members	Mr. Beatty
	Mr. Siddon
	Mr. Côté
	Mr. Merrithew

**Alternates**

Mrs. McDougall
Mr. Wise
Mr. McMillan
Mme Vézina
Mr. Andre
Mr. Mayer

**POLICY AND EXPENDITURE MANAGEMENT SYSTEM:  
PRINCIPLES AND PROCEDURES**

Privy Council Office  
September 18, 1984

**POLICY AND EXPENDITURE MANAGEMENT SYSTEM:  
PRINCIPLES AND PROCEDURES**

---

GENERAL PRINCIPLES AND RESPONSIBILITIES

1. The policy and expenditure management system is intended to facilitate the development of policies consistent with the Government's overall priorities and its fiscal framework while encouraging the evaluation of existing programs and the assessment of resource requirements for policy changes. Although it is necessary to establish a set of principles and procedures which will serve as guidelines for managing the system, it would be neither possible nor desirable to attempt to design a rule to respond to every eventuality. In the present guidelines, which replace those issued in 1981 and 1982, rules have been kept to a minimum. The objective is to ensure compliance with a number of underlying principles.

2. The principles and responsibilities underlying the system are:

- (a) the integration of policy and expenditure decision-making to ensure that policy decisions are taken in the context of expenditure limits with full consideration of the cost implications and that, in turn, expenditure decisions are taken in the context of the Government's priorities;
- (b) the establishment of expenditure limits (i.e., "envelopes") for broad policy areas consistent with the fiscal framework and the Government's priorities;
- (c) the responsibility of the Minister of Finance for macro-economic and tax policy, to recommend the fiscal framework and the annual envelope levels and to advise on the economic effectiveness of new proposals;
- (d) the responsibility of chairmen of policy committees to ensure that committees review existing expenditure priorities and, where appropriate, re-allocate resources within the envelope;

- (e) the responsibility of the Treasury Board for the overall integrity of the financial and other resource systems, the maintenance of the envelope accounts and provision of reports on the status of reserves, the accuracy of costing of present and proposed policies put before Ministers and Parliament, as well as for timely advice to Ministers on the efficient and effective management of public resources generally; and
- (f) the discretion of individual Ministers to make expenditure decisions below certain thresholds without Cabinet approval where they judge that the policy or political implications of the decision are not sufficient to warrant collective Cabinet examination.

## ENVELOPES AND RESERVES

### Composition of Envelopes

3. Each envelope is an authorized expenditure limit expressed in current dollars. It is composed of a reference level and, if available, a policy reserve. The reference level consists of the forecast cost of existing programs outlined in the departmental operational plans approved by Treasury Board and ratified by the Cabinet Committee on Priorities and Planning. During the annual review of the fiscal framework, a policy reserve may be provided within an envelope to allow for the financing of new or enriched programs. In other instances it may be that no such reserve is provided, but rather certain reductions are to be achieved, through changes to existing programs or policies, in the level of commitments in the operational plan. The policy committees are responsible for allocations from the policy reserve for new or enriched programs, and can supplement the initial reserve by reducing or eliminating existing programs. The list of envelopes (and Cabinet committees responsible for each of them) is attached as Annex A.

### Access to Policy Reserve

4. Below a certain dollar level, initiatives will be financed out of departmental resources rather than the policy reserve. Therefore, before approaching a policy committee for new funds, the department should consult with the Treasury Board Secretariat or, as appropriate, the Department of Finance, for their

assessment of the departmental capacity to absorb the cost of the proposal. It should then be made clear to the Minister what advice the Treasury Board Secretariat or the Department of Finance will give to the committee in the event that the Minister proceeds to Cabinet with the proposal. The Treasury Board Secretariat's assessment of the department's capacity to absorb the cost should normally be noted in the Memorandum to Cabinet. The criteria used to assess the departmental capacity to absorb will be similar to those used to assess requests for supplementary operating costs presented to Treasury Board. Factors such as the dollar value of the item, the size of departmental appropriations and the cumulative value of items already absorbed will be considered. The criteria will be revised from time to time to reflect changing pressures on the Government's fiscal position, the policy reserve and Government priorities in general.

#### Operating Reserve

5. Cost increases associated with programs in approved operational plans (except for those programs described in paragraph 6) can be funded by the operating reserve. The amount required for the operating reserve is determined by the Treasury Board, which controls allocations from the reserve through the year and identifies program management savings in existing programs to avoid a net overrun of the operating reserve. Policy committees do not have access to the operating reserve to finance new or enriched programs. The Treasury Board will develop criteria for assessing departmental capacity to absorb workload increases as indicated in paragraph 4. Generally, the Treasury Board will not entertain requests for minor workload adjustments during the year.

#### Reserve for Statutory Overruns

6. The federal government is obligated to meet certain commitments of a statutory or quasi-statutory nature. The amount of expenditures required for these programs is determined by the Minister of Finance and is sensitive to, and in some cases tied to, certain economic variables such as the rates of unemployment and inflation. Expenditure forecasts are often subject

to substantial uncertainty in these areas and management of cash flows under these programs is not at the discretion of policy committees or of departments in the short run.

7. The reserve for statutory overruns is to be used solely to cover cost overruns resulting from changes such as revisions in the underlying economic or demographic assumptions in these statutory and quasi-statutory programs. The envelopes will be insulated from the consequences of these changes by addition or subtraction of an amount equal to the overrun or under-run to the original envelope level. The reserve for statutory overruns is not available to cover cost overruns resulting from changes in policy or program design. A list of those programs with access to the reserve for statutory overruns is attached as Annex B.

## PROCEDURES

### Annual Priority-Setting Process

8. The Government's priorities will normally be reviewed once a year by the Cabinet Committee on Priorities and Planning. For this purpose, the Prime Minister may ask individual Ministers to submit a "Strategic Memorandum", based on strategic overviews prepared by their departments. Summaries, by envelope, of the Strategic Memoranda would be prepared by the Privy Council Office under the direction of the committee chairmen. The summaries would be put on the agenda of the policy committee and a Committee Report prepared. The summaries, the Committee Report and the Strategic Memoranda would be circulated to all Ministers and form part of the reference material for the consideration of the Cabinet Committee on Priorities and Planning.

9. The Minister of Finance will recommend a fiscal framework to the Cabinet Committee on Priorities and Planning after consultation with the President of the Treasury Board. This recommendation may include expenditure re-allocation proposals. The Priorities and Planning Committee will then determine the fiscal framework, overall priorities (including specific directions to policy committees), major policy initiatives (with their associated expenditure commitments) and envelope levels.

Treasury Board and Policy Committee Consideration  
throughout the Fiscal Year

10. Throughout the fiscal year the envelope system is predicated on the Treasury Board and policy committees considering those proposals which are within the scope of their respective responsibilities. Policy committees will consider proposals which involve policy and program changes to the existing base of current programs. The Treasury Board will consider proposals which involve cost adjustments to current programs. More generally, the Treasury Board concerns itself with the overall efficiency and effectiveness of programs and with the validation of costs and resource availability for both existing programs and for the new programs approved by policy committees.

11. The annual corporate plans of Crown corporations which do not raise major policy issues will be submitted to Treasury Board (the borrowing plans of Crown corporations will have to be approved by the Minister of Finance) while those that do will be submitted to policy committees.

Ministerial Authority and Treasury Board Approvals

12. Individual Ministers may generally approve spending from their departmental reference levels without further Cabinet approval where the policy change is relatively minor and where spending authority has previously been provided by Parliament or by the Treasury Board. The Treasury Board will develop guidelines to ensure that such approvals are consistent with the mandate of the department, the government-wide controls over use of public service resources, the capacity of the department to fund the downstream costs and the maintenance of essential capital expenditures.

Year-End Adjustments

13. The general principle is that unspent policy reserve funds carry over into the next fiscal year, subject to any adjustment that the Minister of Finance might deem to be required. Lapses in reference levels, however, will not be carried over since the fiscal framework already includes an assumption about such lapses.

PRINCIPLES GOVERNING NON-STANDARD  
EXPENDITURES AND SAVINGS

14. It is not possible to anticipate all potential questions relating to envelope accounting. As the regular envelope accounting system is based on outlays, the system can generally deal most readily with proposals whose costs are fully reflected in recorded outlays. The situation is less straightforward for proposals involving tax changes, loans, loan guarantees and the like where the impact on the fiscal position can be greater than on recorded outlays. Such proposals should not be used to circumvent the expenditure framework and they should be considered in light of the general objective of matching policy and expenditure decisions. The following guidelines are intended to support this objective.

Indirect Effects

15. The charge or credit against the policy reserve will be the gross level of outlays exclusive of the possible indirect effect on tax or other revenue of the Government (see, however, paragraph 16 below on tax expenditures). For example, an outlay for a program which will have the indirect effect of increasing tax revenue will be recorded at the gross amount of the outlay and not at the amount net of the increase in tax revenue.

Tax Expenditures

16. There are a large number of tax measures, often called tax expenditures, which in some sense provide preferential tax treatment to a particular group (e.g., the elderly, families with children, persons who make charitable donations) or to particular activities (e.g., investment, research and development), and may thus be seen as alternatives to direct expenditure programs. Proposals for tax expenditures (including "tariff expenditures" such as remission orders) would be made to the Minister of Finance by an individual Minister or by a policy committee during the pre-Budget period. The Minister of Finance would then recommend to the Priorities and Planning Committee what effect, if any, the introduction of a tax expenditure, (or the reduction of a tax expenditure) should have on the level of the relevant envelope.

Loans, Equity Infusions and Debt Write-Offs

17. These and other non-standard forms of expenditure will be treated as expenditures from envelopes and will result in downward adjustments while revenues arising out of such financing (e.g., loan repayments, dividends) would return to the Consolidated Revenue Fund. Use of these instruments would require the approval of the Minister of Finance who may in some circumstances agree to credit revenues to envelopes.

Revenue-Generating Proposals

18. Proposals for generating revenues for new initiatives from non-standard sources (e.g., reductions in tax expenditures, sales of assets, increases in user fees and shifts to off-budget borrowing) will require the approval of the Minister of Finance (and, in the case of sales of assets and increases in user fees, that of the President of the Treasury Board) who would determine the extent to which these revenues could be used to finance new initiatives. If such proposals result in changes to the level of total outlays, they would require the approval of the Cabinet Committee on Priorities and Planning.

Contingent Liabilities

19. Committee decisions to incur contingent liabilities, such as offering loan guarantees, require the approval of the Minister of Finance who would recommend to the Priorities and Planning Committee what effect, if any, a particular case should have on an envelope. Defaults relating to specific, one-time loan guarantees, provided by Parliament prior to the establishment of the envelope system, but not part of a continuing program, will be charged against the reserve for statutory overruns.

COMMITTEES AND ENVELOPES\*

Cabinet Committee on Priorities and Planning

(Chairman: Prime Minister)

**1. Fiscal Arrangements Envelope**

Finance: Subsidies under the Constitution  
Acts, 1867 to 1982, Federal-Provincial  
Fiscal Arrangements, Public Utilities  
Income Tax Transfers, Reciprocal Taxation

Public Works: Municipal Grants

**2. Public Debt Envelope**

Finance: Public Debt Charges

**3. External Affairs and Aid Envelope**

Energy, Mines and Resources: Petro-Canada  
International Assistance Corporation

External Affairs: Department, Canadian  
Institute for International Peace and  
Security, Canadian International  
Development Agency, International  
Development Research Centre, International  
Joint Commission

Finance: Official Development Assistance  
(Loans and Investments)

**4. Defence Envelope**

National Defence: Department, Search and  
Rescue

---

\* In addition to the four committees responsible for the envelopes, there are five other committees of Cabinet: the Treasury Board (chaired by the President of the Treasury Board); the Special Committee of Council (chaired by the President of the Privy Council); Cabinet Committee on the Public Service (chaired by the Prime Minister); the Cabinet Committee on Legislation and House Planning (chaired by the Minister of State (Government House Leader)); and the Cabinet Committee on Security and Intelligence (chaired by the Prime Minister). (N.B. The Cabinet Committee on Communications chaired by the Minister of State (Government House Leader) was created in December, 1984.)

Cabinet Committee on Economic and Regional Development

(Chairman: Minister of Regional Industrial  
Expansion)

**5. Economic and Regional Development Envelope**

Agriculture: Department, Canadian Dairy  
Commission, Canadian Livestock Feed Board,  
Farm Credit Corporation, Canagrex

Communications: Department (except Arts and  
Culture)

Consumer and Corporate Affairs: Department,  
Restrictive Trade Practices Commission,  
Standards Council of Canada

Energy, Mines and Resources: Department,  
Atomic Energy Control Board, Atomic Energy  
of Canada Limited, National Energy Board,  
Petro-Canada

External Affairs: Export Development  
Corporation, Grains and Oilseeds, Program  
for Export Market Development, Canadian  
Commercial Corporation

Fisheries and Oceans: Department

Labour: Department, Canada Labour Relations  
Board

Regional Industrial Expansion: Department,  
Cape Breton Development Corporation,  
Federal Business Development Bank, Foreign  
Investment Review Agency, Canada  
Development Investment Corporation

Science and Technology: Department, National  
Research Council, Natural Sciences and  
Engineering Research Council, Science  
Council of Canada

Supply and Services: Unsolicited Proposals  
for Research and Development, Source  
Development Fund

Transport: Department, Canada Harbour Place  
Corporation, Canadian Transport  
Commission, Northern Pipeline Agency

Cabinet Committee on Social Development

(Chairman: Minister of National Health and Welfare)

**6. Social Development Envelope**

Communications: Arts and Culture, Canada Council, Canadian Broadcasting Corporation, Canadian Film Development Corporation (Telefilm Canada), Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, National Arts Centre Corporation, National Film Board, National Library, National Museums of Canada, Public Archives

Employment and Immigration: Department, Canadian Employment and Immigration Commission, Immigration Appeal Board

Environment: Department

Indian Affairs and Northern Development: Department, Northern Canada Power Commission

Justice: Department, Canadian Human Rights Commission, Commissioner for Federal Judicial Affairs, Federal Court of Canada, Law Reform Commission of Canada, Offices of the Information and Privacy Commissioners, Supreme Court of Canada, Tax Court of Canada

Labour: Canadian Centre for Occupational Health and Safety, Canada Mortgage and Housing Corporation

National Health and Welfare: Department, Fitness and Amateur Sport, Medical Research Council

Secretary of State: Department, Social Sciences and Humanities Research Council, Advisory Council on Status of Women, Status of Women (Office of the Co-ordinator)

Solicitor General: Department, Canadian Security Intelligence Service, Correctional Service, National Parole Board, Royal Canadian Mounted Police

Treasury Board: Employment Initiatives

Veterans Affairs: Department

Cabinet Committee on Government Operations

(Chairman: President of the Treasury Board)

**7. Parliament Envelope**

Parliament: The Senate, House of Commons,  
Library of Parliament

**8. Services to Government Envelope**

Finance: Department, Auditor General,  
Department of Insurance, Tariff Board

Governor General

National Defence: Emergency Planning

National Revenue: Department, Canada Post  
Corporation

Privy Council: Department, Canadian  
Intergovernmental Conference Secretariat,  
Chief Electoral Officer, Commissioner of  
Official Languages, Economic Council of  
Canada, Public Service Staff Relations  
Board

Public Works: Department, National Capital  
Commission

Secretary of State: Public Service Commission

Supply and Services: Department, Statistics  
Canada

Treasury Board: Secretariat, Comptroller  
General

PROGRAMS WITH ACCESS TO THE  
RESERVE FOR STATUTORY OVERRUNS

AGRICULTURE

- Crop Insurance
- Prairie Grain Advance Payments Act
- Western Grain Stabilization Act

EMPLOYMENT AND IMMIGRATION

- Government's Contribution to Unemployment Insurance Account including Fishermen's Benefits

ENERGY, MINES AND RESOURCES

- Oil Compensation Payments

EXTERNAL AFFAIRS

- Variation in the drawdowns in the encashment schedule for notes to the International Financial Institutions

FINANCE

- Fiscal Transfer Payments

INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS

- Payments to Territories

LABOUR

- Compensation Payments respecting Public Service and Merchant Seamen

NATIONAL DEFENCE

- Pension Payment Adjustments

NATIONAL HEALTH AND WELFARE

- Hospital Insurance
- Medical Care
- Extended Health Care
- Canada Assistance Plan
- Family Allowances
- Old Age Security/Guaranteed Income Supplement
- Spouse's Allowance

PRIVY COUNCIL OFFICE

- Disaster Financial Assistance Arrangements

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

- Pension Payment Adjustments

SECRETARY OF STATE

- Post-Secondary Education
- Student Loans

TRANSPORT

- Atlantic Freight and Maritime Freight Assistance Acts
- Western Grain Transportation Act
- Railway Act Payments

VETERANS AFFAIRS

- War Veterans' Allowances
- Disability Pensions

GENERAL

- Pension and Insurance Payment Adjustments



PROGRAMMES AYANT ACCÈS À LA RÉSERVE  
POUR DÉPASSEMENTS D'ORDRE STATUTAIRE

APPENDICE C  
Annexe B

- 13 -

FINANCES	- Paiements de transfert fiscal
GENDARMERIE ROYALE DU CANADA	- Redressement des pensions
SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL	- Assurance-hospitalisation
	- Soins de santé
	- Services complémentaires de santé
	- Régime d'assistance publique du Canada
	- Allocations familiales
	- Sécurité de la vieillesse et Supplément de revenu garanti
	- Allocations au conjoint
SECRÉTARIAT D'ÉTAT	- Enseignement postsecondaire
	- Prêts aux étudiants
TRANSPORTS	- Versements en vertu de la Loi sur les chemins de fer
	- Lois sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique et dans les Maritimes
	- Loi sur le transport du grain de l'Ouest
TRAVAIL	- Indemnités à des employés de la Fonction publique et à des marins marchands
GÉNÉRALITÉS	- Redressement des pensions et des assurances
ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES	- Paiements d'indemnisation pétrolière
EMPLOI ET IMMIGRATION	- Contribution de l'État au Compte d'assurance-chômage, y compris les prestations versées aux pêcheurs
DÉFENSE NATIONALE	- Redressement des pensions
CONSEIL PRIVÉ	- Aide en cas de désastre
AGRICULTURE	- Assurance-récolte
	- Loi sur la stabilisation
	- Loi sur les paiements concernant le grain de l'Ouest
	- anticiées pour le grain des Prairies
AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN	- Versements aux Territoires
AFFAIRES EXTÉRIÈRES	- Variation des prélèvements dans le calendrier d'encaissement des billets émis aux institutions financières internationales
AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS	- Allocations aux anciens combattants
	- Pensions d'invalidité

Gouverneur général

Revenu national: Ministère, Société  
canadienne des postes

Secrétariat d'état: Commission de la Fonction  
publique

Travaux publics: Ministère, Commission de la  
Capitale nationale

Santé nationale et Bien-être social:  
Ministère, Conseil des recherches  
médicales, Santé et Sport amateur

Secrétariat d'État: Ministère, Conseil de  
recherches en sciences humaines, Conseil  
consultatif de la situation de la femme,  
Situation de la femme (Bureau de la  
coordonnatrice)

Solliciteur général: Ministère, Service  
canadien du renseignement de sécurité,  
Service correctionnel, Commission des  
libérations conditionnelles, Gendarmerie  
royale du Canada  
Travail: Centre canadien d'hygiène et de  
sécurité au travail, Société canadienne  
d'hypothèques et de logement

**Comité du Cabinet chargé des  
opérations gouvernementales**

(Présidé par le Président du Conseil du Trésor)

**7. Enveloppe du Parlement**

Parlement: Sénat, Chambre des communes,  
Bibliothèque du Parlement

**8. Enveloppe des Services gouvernementaux**

Approvisionnements et Services: Ministère,  
Statistique Canada

Conseil privé: Ministère, Secrétariat des  
conférences intergouvernementales  
canadiennes, Directeur général des  
élections, Commissaire aux langues  
officielles, Conseil économique du Canada,  
Commission des relations de travail dans la  
Fonction publique

Conseil du Trésor: Secrétariat, Contrôleur  
général

Défense nationale: Planification d'urgence  
Finances: Ministère, Vérificateur général,  
Département des assurances, Commission du  
Tarif

Sciences et Technologie: Ministère, Conseil de  
national de recherches, Conseil de  
recherches en sciences naturelles et en  
génie, Conseil des sciences du Canada

Transport: Ministère, Commission canadienne  
des transports, Administration du pipe-line  
du nord, Société Canada Harbours Place  
Travail: Ministère, Conseil canadien des  
relations du travail

### Comité du Cabinet chargé du développement social

(Présidé par le Ministre de la Santé nationale et du  
Bien-être social)

## 6. Enveloppe du développement social

Affaires indiennes et Nord Canadien:  
Ministère, Commission d'énergie du Nord  
Canadien

Anciens Combattants: Ministère

Communications: Arts et culture, Conseil des  
Arts, Société Radio-Canada, Société de  
développement de l'industrie cinéma-  
tographique canadienne (Téléfilm Canada),  
Conseil de la radio-diffusion et des  
télécommunications canadiennes, Corporation  
du Centre national des Arts, Office  
national du film, Bibliothèque nationale,  
Musées nationaux du Canada, Archives  
publiques

Conseil du Trésor: Initiatives d'emploi

Emploi et Immigration: Ministère, Commission  
de l'emploi et de l'immigration du Canada,  
Commission d'appel de l'immigration

Environnement: Ministère

Justice: Ministère, Commission canadienne des  
droits de la personne, Commissaire à la  
magistrature fédérale, Cour fédérale,  
Commission de réforme du droit, Bureaux des  
Commissaires à l'information et à la  
protection de la vie privée, Cour suprême,  
Cour canadienne de l'impôt

Finances: Aide officielle au développement  
(prêts et investissements)

#### 4. Enveloppe de la Défense

Défense nationale: Ministère, Recherche et  
sauvetage

Comité du Cabinet chargé du  
développement économique et régional

(Présidé par le Ministre de l'Expansion industrielle  
régionale)

#### 5. Enveloppe du développement économique et régional

Affaires extérieures: Société pour  
l'expansion des exportations, Céréales et  
graines oléagineuses, Programme de  
développement des marchés d'exportation,  
Corporation commerciale canadienne

Agriculture: Ministère, Commission canadienne  
du lait, Office canadien des provenances,  
Société du crédit agricole, Canagrex

Approvisionnements et services: Propositions  
spontanées de recherche et développement,  
Fonds d'expansion des entreprises

Communications: Ministère (sauf Arts et  
culture)

Consommation et Corporations: Ministère,  
Commission sur les pratiques restrictives  
du commerce, Conseil canadien des normes

Energie, Mines et Ressources: Ministère,  
Commission de contrôle de l'énergie  
atomique, Energie atomique du Canada  
Limitée, Office national de l'énergie,  
Pétro-Canada

Expansion industrielle régionale: Ministère,  
Société de développement du Cap Breton,  
Banque fédérale de développement, Agence  
d'examen de l'investissement étranger,  
Corporation de développement des  
investissements du Canada

Pêches et Océans: Ministère

## COMITÉS ET ENVELOPPES\*

### Comité du cabinet chargé des priorités et de la planification

(Présidé par le Premier ministre)

#### 1. Enveloppe des arrangements fiscaux

Finances: Subventions prévues par les Lois constitutionnelles de 1867 à 1982, les provinces, Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, Imposition réciproque

Travaux publics: Subventions aux municipalités

#### 2. Enveloppe de la dette publique

Finances: Frais de la dette publique

#### 3. Enveloppe des Affaires et de l'aide extérieure

Énergie, Mines et Ressources: Société Petro-Canada pour l'assistance internationale

Affaires extérieures: Ministère, Institut canadien pour la paix et la sécurité mondiales, Agence canadienne de développement international, Centre de recherches pour le développement international, Commission mixte internationale

\* Outre les quatre comités responsables des enveloppes, il y a cinq autres comités du Cabinet: Le Conseil du Trésor (présidé par le Président du Conseil du Trésor); Le Comité spécial du Conseil (présidé par le Président du Conseil privé); Le Comité du Cabinet sur la Fonction publique (présidé par le Premier ministre); Le Comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire (présidé par le Ministre d'État (Leader du gouvernement à la Chambre)); et le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements (présidé par le Premier ministre). (NOTA: Le comité du Cabinet chargé des communications, présidé par le ministre d'État (Leader du gouvernement à la Chambre), a été créé en décembre 1984.)

19. Les décisions des comités entraînant une obligation conditionnelle, notamment l'offre d'une garantie d'emprunt, doivent être approuvées par le ministre des Finances qui indique au Comité chargé des priorités et de la planification quel effet, le cas échéant, un cas particulier devra avoir sur une enveloppe. Les défauts de paiement découlant de garanties d'emprunt, qui ont été accordées par le Parlement hors du cadre d'un programme permanent et avant l'établissement du système des enveloppes, seront imputés à la réserve pour dépassements d'ordre statutaire.

#### Obligations conditionnelles

18. Les propositions visant à tirer les recettes nécessaires à de nouvelles initiatives de dépenses fiscales, naires (par exemple, par la réduction des dépenses fiscales, la vente d'actifs, l'augmentation des frais exigés des utilisateurs ou le recours aux emprunts hors budget) exigent l'approbation du ministre des Finances (et, dans le cas de la vente d'actifs ou de l'augmentation des frais d'utilisation, celle du président du Conseil du Trésor) qui détermine dans quelle mesure ces recettes peuvent servir à financer de nouvelles initiatives. Si ces propositions entraînent une modification du niveau des sorties de fond totales, elles nécessitent l'approbation du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification.

#### Propositions produisant des recettes

général, qui est de faire concorder les décisions de politiques et de dépenses. Les lignes directrices qui suivent vont dans le sens de cet objectif.

#### Effets indirects

15. Dans tous les cas, la somme portée au crédit ou au débit de la réserve d'intervention représente le montant brut des dépenses, mis à part l'effet indirect éventuel sur les recettes fiscales ou autres recettes publiques (voir cependant plus bas le paragraphe 16 qui porte sur les dépenses fiscales). En d'autres mots, le montant qui représente les dépenses prévues au titre d'un programme qui aura indirectement pour effet d'accroître les recettes fiscales est le montant brut desdites dépenses et non le montant après déduction de l'augmentation des recettes fiscales.

#### Dépenses fiscales

16. Il existe un grand nombre de mesures fiscales, souvent appelées dépenses fiscales, qui permettent à un groupe particulier (par exemple, les personnes âgées, les familles ayant des enfants, les personnes qui font des dons de charité) ou à une activité particulière (par exemple, l'investissement, la recherche et le développement) de bénéficier d'un traitement fiscal préférentiel; elles peuvent donc être considérées comme une solution de rechange aux dépenses directes. Les propositions de dépenses fiscales (y compris les "dépenses tarifaires" comme les décrets de remise) sont faites au ministre des Finances par un ministre ou par un comité d'orientation durant la période d'élaboration du budget. Le ministre des Finances indique ensuite au Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification quel effet l'introduction d'une dépense fiscale (ou sa réduction) devrait avoir sur le niveau de l'enveloppe concernée.

#### Prêts, injections de capitaux et annulations de créances

17. Ces types de dépenses sont traités comme des dépenses provenant des enveloppes et entraînent un rajustement à la baisse de celle-ci, alors que les recettes découlant de ces initiatives (par exemple, remboursement d'un emprunt, dividendes) retournent au Fonds du revenu consolidé. Le recours à ces instruments de financement nécessite l'approbation du ministre des Finances, lequel peut, dans certaines circonstances, accepter de porter les recettes au crédit de l'enveloppe.

et de l'efficacité générale des programmes ainsi que de la validation des coûts et des ressources disponibles à la fois pour les programmes existants et pour les nouveaux programmes approuvés par les comités d'orientation.

11. Les plans annuels des sociétés d'Etat qui ne soulèvent aucune grande question au plan des politiques sont soumis au Conseil du Trésor (leurs plans d'emprunt doivent être approuvés par le ministre des Finances) et les autres sont soumis au comité d'orientation compétent.

#### Pouvoirs des ministres et approbation du Conseil du Trésor

12. De façon générale, chaque ministre peut autoriser les dépenses engagées à même le niveau de référence de son ministère sans consulter le Cabinet lorsque le changement de politique envisagé est relativement mineur et que le Parlement ou le Conseil du Trésor lui ont déjà donné le pouvoir de dépenser. Le Conseil du Trésor arrête des lignes directrices afin que ces approbations tiennent compte du mandat de chaque ministre, des mécanismes en usage au gouvernement pour contrôler l'utilisation des ressources de la Fonction publique, la capacité du ministère d'assumer les frais en aval et la nécessité de préserver les dépenses en capital essentielles.

#### Rajustements de fin d'année

13. Le principe général est que les fonds non dépenses de la réserve d'intervention sont reportés sur l'année financière suivante, compte tenu des rajustements que le ministre des Finances peut juger nécessaires. Ce n'est toutefois pas le cas des crédits périmés dans les niveaux de référence, car le cadre financier comprend déjà une hypothèse à leur égard.

#### PRINCIPES RÉGISSANT LES DÉPENSES ET LES ÉCONOMIES EXTRAORDINAIRES

14. Il est impossible de prévoir toutes les éventualités dans le cadre du système des enveloppes. Étant donné que ce système est essentiellement fondé sur les sorties de fonds, il se prête plus aisément aux propositions dont le coût est totalement comptabilisé. La situation est plus complexe dans le cas de celles qui ont une plus grande incidence sur la situation financière que sur les sorties de fonds, comme les modifications fiscales, les prêts, les garanties d'emprunt. Il ne faudrait pas que l'on puisse servir de ce genre de financement pour contourner le système. Il importe de les examiner à la lumière de l'objectif

7. Cette réserve ne doit être employée que pour couvrir les dépassements qui résultent de l'évolution de la conjoncture, notamment de révisions apportées aux hypothèses économiques et démographiques qui sous-tendent les programmes législatifs et quasi-législatifs. On tiendra compte de ces changements en ajoutant au niveau initial de l'enveloppe un montant équivalent au dépassement, ou inversement. Cette réserve ne peut servir à couvrir les dépassements qui résultent de changements apportés à la politique ou à la nature des programmes. La liste des programmes admissibles à cette réserve se trouve à l'Annexe B.

## PROCÉDURES

### L'établissement annuel des priorités

8. Les priorités du gouvernement sont normalement passées en revue une fois l'an par le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification. À cette fin, le Premier ministre peut demander à chaque ministre de présenter un "mémoire stratégique" fondé sur l'aperçu de la stratégie rédigé par son ministère. Le Bureau du Conseil privé, sous la direction des présidents de comité, en ferait ensuite un résumé, par enveloppe, lequel est étudié par le comité d'orientation compétent, qui produit un Rapport de comité. Les résumés, le Rapport de comité et les mémoires stratégiques seraient transmis à tous les ministres et font partie de la documentation fournie au Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification.

9. Après avoir consulté le président du Conseil du Trésor, le ministre des Finances recommande un cadre financier au Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification. Sa recommandation peut contenir des réaffectations des dépenses. Le Comité des priorités et de la planification arrête alors le cadre financier, les priorités globales (ce qui peut comprendre des directives précises aux comités d'orientation), les grandes initiatives politiques (avec les engagements que cela suppose) et le niveau des enveloppes.

### Responsabilités du Conseil du Trésor et des comités d'orientation au cours de l'année financière

10. Tout au long de l'année financière, le Conseil du Trésor et les comités d'orientation examinent les projets qui sont de leur ressort respectif. Les comités d'orientation étudient ceux qui prévoient des réformes aux politiques et aux programmes en cours, alors que le Conseil du Trésor se penche sur les projets qui supposent des rajustements dans le coût des programmes déjà établis. De façon plus générale, le Conseil du Trésor se préoccupe de l'efficacité

6. Le gouvernement fédéral est tenu de respecter certains engagements de nature législative ou quasi-législative. C'est le ministre des Finances qui détermine les dépenses requises pour ces programmes; elles dépendent directement ou indirectement de variables économiques comme le taux de chômage ou le taux d'inflation. Les prévisions de dépenses sont souvent sujettes à des incertitudes substantielles dans ces secteurs et la gestion des mouvements de trésorerie dans le cadre de ces programmes n'est pas, à court terme, du ressort des comités d'orientation ou des ministères.

#### Réserve pour les dépassements d'ordre statutaire

5. Tout dépassement du coût des programmes prévus dans les plans opérationnels approuvés (à l'exception des programmes décrits au paragraphe 6) peut être financé à même la réserve d'exploitation. Le montant requis pour cette réserve est fixé d'avance par le Conseil du Trésor, lequel contrôle les fonds puisés dans la réserve au cours de l'année et détermine les économies réalisables parmi les programmes existants afin d'éviter un dépassement net de ladite réserve. Les comités d'orientation ne peuvent pas se servir de cette réserve d'exploitation pour financer de nouveaux programmes ou élargir les programmes existants. Le Conseil du Trésor élaborera les critères qui permettront d'évaluer la capacité des ministères d'absorber une augmentation de la charge de travail, comme on l'indique au paragraphe 4. De façon générale, il ne recevra pas les demandes visant à apporter certains rajustements mineurs à la charge de travail au cours de l'année.

#### Réserve d'exploitation

La mesure dans laquelle le ministère peut absorber le coût de la proposition. Le ministre doit alors être informé de la teneur des recommandations que feront le secrétariat du Conseil du Trésor ou le ministère des Finances au comité si le ministre décide de saisir le Cabinet de sa proposition. Normalement, l'évaluation du secrétariat du Conseil du Trésor de la capacité du ministère d'absorber les coûts envisagés sera notée dans le mémoire au Cabinet. Les critères de cette évaluation seront semblables à ceux que l'on utilise pour évaluer les demandes visant une augmentation des frais d'exploitation qui sont présentés au Conseil du Trésor. On tiendra compte de facteurs tels que la valeur en dollars de l'article, l'importance des crédits du ministère et la valeur cumulative des articles déjà absorbés. Ces critères pourront être modifiés de façon à traduire l'évolution des pressions qui s'exercent sur la situation financière du gouvernement, de la réserve d'intervention et des priorités gouvernementales.

- (e) Le Conseil du Trésor est responsable de garantir l'intégrité globale des systèmes de gestion des ressources financières et autres, de tenir la comptabilité des enveloppes et de fournir des rapports sur l'état des réserves, de vérifier l'exactitude des chiffres fournis aux ministres et au Parlement relativement au coût des politiques établies ou proposées, ainsi que de conseiller les ministres sur la gestion efficace des ressources publiques en général; et
- (f) en-deçà de certains plafonds, chaque ministre peut prendre des décisions en matière de dépenses sans l'approbation du Cabinet lorsqu'il juge que les répercussions politiques ou autres de sa décision ne justifient pas que le Cabinet dans son ensemble en soit saisi.

## ENVELOPPES ET RÉSERVES

### Composition des enveloppes

3. Une enveloppe est une limite des dépenses autorisées, exprimée en dollars courants. Elle se compose d'un niveau de référence et, le cas échéant, d'une réserve d'intervention. Le niveau de référence est le coût prévu des programmes existants contenus dans les plans opérationnels des ministères approuvés par le Conseil du Trésor et ratifiés par le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification. Durant la revue annuelle du cadre fiscal, une réserve d'intervention peut être constituée au sein d'une enveloppe afin de permettre le financement de programmes nouveaux ou élargis. Il peut arriver qu'il n'y ait pas de réserve d'intervention; le niveau des engagements prévus dans le plan opérationnel sera plutôt réduit au moyen de changements apportés aux politiques ou aux programmes en vigueur. Les comités d'orientation procèdent à l'affectation des fonds de la réserve d'intervention pour les programmes nouveaux ou élargis et peuvent accroître la réserve initialement prévue en réduisant ou en éliminant certains programmes. La liste des enveloppes (et des comités du Cabinet qui en sont responsables) se trouve à l'Annexe A.

### Accès à la réserve d'intervention

4. En-deçà d'un certain montant, les initiatives seront financées à même les ressources des ministères plutôt qu'à partir de la réserve d'intervention. Avant de demander de nouveaux fonds à un comité d'orientation, chaque ministre doit donc obtenir du secrétariat du Conseil du Trésor ou, le cas échéant, du ministère des Finances leur avis sur

## PRINCIPES ET PROCÉDURES DU SYSTÈME DE GESTION DES POLITIQUES ET DES DÉPENSES

### PRINCIPES GÉNÉRAUX ET RESPONSABILITÉS

1. Le système de gestion des politiques et des dépenses a pour but de faciliter l'élaboration de politiques conformes aux priorités globales du gouvernement et à son cadre financier tout en encourageant l'analyse des ressources existantes par les projets de réforme ainsi que l'évaluation des programmes existants. Bien qu'il soit nécessaire d'établir une série de principes et de méthodes comptables qui serviront de lignes directrices pour la gestion du système des enveloppes, il est impossible et peu souhaitable de tenter de fixer des règles pour parer à toutes les éventualités. Les présentes lignes directrices, qui remplacent celles de 1981 et de 1982, ne contiennent donc qu'un minimum de règles. Il s'agit avant tout de garantir le respect de certains principes de base.

2. Les principes et responsabilités qui sous-tendent le système sont les suivants :

- (a) L'intégration des décisions relatives aux politiques et aux dépenses, afin que les politiques soient établies en tenant compte de leurs conséquences financières et à l'intérieur des limites fixées aux dépenses et que, à leur tour, les décisions en matière de dépenses soient prises en fonction des priorités gouvernementales;
- (b) L'établissement de plafonds de dépenses, (c.-à-d. les "enveloppes") pour chaque secteur d'orientation qui soient conformes au cadre financier et aux priorités du gouvernement;
- (c) Le ministre des Finances est chargé de la politique macro-économique et de la politique fiscale, de recommander le cadre fiscal et le niveau annuel des enveloppes et de prodiguer des conseils en ce qui concerne l'efficacité économique des nouvelles propositions;

- (d) Les présidents des comités d'orientation sont chargés de s'assurer que les comités passent en revue les priorités existantes en matière de dépenses et, le cas échéant, de réaffecter les ressources au sein de l'enveloppe;

Bureau du Conseil privé  
18 septembre 1984

PRINCIPES ET PROCÉDURES DU  
SYSTÈME DE GESTION DES POLITIQUES ET DES DÉPENSES

## Fonction publique

## Comité spécial du Conseil

Président M. Nielsen  
Vice-président M. Hnatyshyn

Membres M. Nielsen  
M. Roblin

M. Croisie  
M. Mackay  
M. Coates  
M. Jelinek  
M. Bissonnette  
Mme Blais-Grenier  
M. Côté  
Mme McDougall  
M. Merrithew  
Mme Vézina

## Conseil du Trésor

Président M. de Cotret  
Vice-président M. Wilton

Membres M. Beaty  
M. Siddon  
M. Côté  
M. Merrithew

Suppléants Mme McDougall  
M. Wise

M. McMillan

Mme Vézina

M. Andre

M. Mayer

Président M. Mulroney  
Vice-président M. Nielsen

Membres M. Clark  
Mlle MacDonald

M. Wise  
M. de Cotret  
M. Wilton  
M. McKnight  
M. McLean

## Sécurité et renseignements

Président M. Mulroney  
Vice-président M. Clark

Membres Mlle MacDonald  
M. Croisie

M. Mackay

M. Hnatyshyn

M. de Cotret

M. Beaty

M. Wilson

M. Coates

Mlle Carney

## Développement social

Président M. Epp  
Vice-président M. Croisie

Membres M. Hees

Mlle MacDonald

M. Mackay

M. Crombie

M. Murta

M. Jelinek

M. McKnight

M. McLean

Mme Blais-Grenier

Mme Champagne

M. Masse

Mme Vézina

## COMPOSITION DES COMITÉS DU CABINET\*

## Opérations gouvernementales (suite)

M. Bissonnette	
Mme McDougall	
M. Merrithew	
Mme Véziina	
Législation et planification parlementaire	

Président	M. Hnatyshyn
Vice-président	M. Roblin

## Membres

M. Hees

M. Nielsen

M. Crosby

M. La Salle

M. MacKay

M. Fraser

M. Crombie

M. Murta

M. Bouchard

Mme Champagne

M. Kelleher

M. Layton

## Développement économique et régional

Président

M. Stevens

Vice-président

Mlle Carney

## Membres

Mlle MacDonald

M. Mazankowski

M. Fraser

M. Wise

M. Siddon

M. Mayer

M. McKnight

M. McMillan

M. Bissonnette

M. Bouchard

M. Côté

M. Kelleher

M. Layton

M. Masse

M. Merrithew

## Opérations gouvernementales

Président

M. de Cotret

Vice-président

M. Hnatyshyn

## Membres

M. Hees

M. Roblin

M. La Salle

M. Beatty

M. Coates

M. Andre

M. McKnight

M. McLean

\*N.B. Le Vice-premier ministre, le Président du Conseil du Trésor et le Ministre des

Finances sont membres de par leurs fonctions des Comités chargés du Développement économique et régional des Opérations gouvernementales et du Développement social. Tous les ministres sont libres d'assister aux rencontres de ces trois comités d'orientation ainsi que le comité du Cabinet chargé des Communications, le comité du Cabinet chargé de la Législation et de la planification parlementaire et le comité spécial du Conseil.

LES MEMBRES DU MINISTÈRE ET DES COMITÉS DU CABINET

MEMBRES DU MINISTÈRE  
Par ordre de préséance

Premier ministre

Ministre des Affaires des anciens combattants

l'hon. George Harris Hees

l'hon. Duff Roblin

Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures

le très hon. Charles Joseph Clark

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

l'hon. Flora Isabel MacDonald

Vice-premier ministre et président du Conseil privé de la Reine

pour le Canada

l'hon. Erik H. Nielsen

Ministre de la Justice et procureur général du Canada

l'hon. John Carmeli Crosbie

Ministre des Travaux publics

l'hon. Roch La Salle

Ministre des Transports

l'hon. Donald Frank Mazankowski

Solliciteur général du Canada

l'hon. Elmer MacInloch MacKay

Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social

l'hon. Jake Epp

Ministre des Pêches et des Océans

l'hon. John Allen Fraser

Ministre de l'Expansion industrielle régionale

l'hon. Sinclair McKnight Stevens

Ministre de l'Agriculture

l'hon. John Wise

Ministre d'Etat (leader du gouvernement à la Chambre)

l'hon. Ramon John Hnatyshyn

Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

l'hon. David Edward Crombie

Président du Conseil du Trésor

l'hon. Robert R. de Cotrei

Ministre du Revenu national

l'hon. Henry Perrin Beatty

Ministre des Finances

l'hon. Michael Halcombe Wilson

Ministre de la Défense nationale

l'hon. Robert Carman Coates

Ministre d'Etat (Multiculturalisme)

l'hon. Jack Burnet Murta

Ministre des Approvisionnement et Services

l'hon. Harvie Andre

Ministre d'Etat (Condition physique et Sport amateur)

l'hon. Otto John Jelinek

Ministre chargé des Sciences et de la Technologie

l'hon. Thomas Edward Siddon

Ministre d'Etat (Commission canadienne du blé)

Ministre du Travail

l'hon. William Hunter McKnight

Secrétaire d'Etat du Canada

l'hon. Walter Franklin McLean

Ministre d'Etat (Tourisme)

l'hon. Thomas Michael McMillan

Ministre de l'Energie, des Mines et des Ressources

l'hon. Patricia Carney

Ministre d'Etat (Petites entreprises)

Ministre de l'Environnement

l'hon. Suzanne Blais-Grenier

Ministre d'Etat (Transports)

l'hon. Benoît Bouchard

Ministre d'Etat (Jeunesse)

Ministre de la Consommation et des Corporations

l'hon. Michel Côté

Ministre du Commerce extérieur

l'hon. James Francis Kelleher

Ministre d'Etat (Mines)

l'hon. Robert E. Layton

Ministre des Communications

l'hon. Marcel Masse

Ministre d'Etat (Finances)

l'hon. Barbara Jean McDougall

Ministre d'Etat (Forêts)

l'hon. Gerald S. Merrithew

Ministre des Relations extérieures

l'hon. Monique Vézina

RÉFÉRENCES

1. Bureau du Conseil privé, "La responsabilité constitutionnelle", Mémoires présentés à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, mars 1979.
2. Clark, Ian, comptes rendus d'exposés:
  - a) "Les SGPD et les organismes centraux", le 27 octobre 1983;
  - b) "Rôle des principaux comités consultatifs et de décision à Ottawa", le 1er décembre 1983;
  - c) "Nouveau regard sur le Bureau du Conseil privé", le 30 décembre 1983;
  - d) "Perspectives institutionnelles au sein du gouvernement et rôle du sous-ministre adjoint", le 7 mai 1984.
3. Richard Van Loon, "The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government: The First Three Years", Institut d'administration publique du Canada, vol. 26, n°2, 1983.
4. Gordon Robertson, L'évolution du rôle du Bureau du Conseil privé, Institut d'administration publique du Canada, vol. 14, n° 4, 1971.
5. Bureau du Conseil privé, "Guide sur les communications gouvernementales: Exposés d'information destinés aux groupes parlementaires", juin 1981.

Trésor, il existe deux comités chargés des questions relatives au personnel supérieur: le Comité de hauts fonctionnaires chargés du personnel de direction de la Fonction publique et le Comité consultatif chargé du personnel supérieur. Leurs fonctions sont celles que nous avons décrites plus tôt (voir le n° 2 b) de la bibliographie).

Enfin, il est utile de souligner que les responsabilités des fonctionnaires peuvent être touchées par l'évolution du rôle des députés. Comme vous le savez, le Premier ministre a manifesté le désir de voir les membres des comités parlementaires participer davantage à l'examen et à l'élaboration des politiques gouvernementales. Il a approuvé les méthodes à utiliser par les fonctionnaires pour informer les membres des caucus parlementaires et les porte-parole des partis (5). Lorsqu'ils en recevront la demande, et avec la permission de leur ministre, les fonctionnaires seront appelés à exposer les faits relatifs à des questions comme l'organisation et les fonctions du ministère, et la mise en oeuvre et l'objet des programmes. Etant donné l'importance nouvelle du rôle des parlementaires, nous pouvons nous attendre à voir augmenter la demande d'information.

## Conclusion

Le fonctionnement du Cabinet a changé de façon significative au cours de 1984: les comités du Cabinet sont moins nombreux; plusieurs enveloppes ont été regroupées; certains départements d'Etat ont disparu; les rôles des trois organismes centraux traditionnels ont été redéfinis; les méthodes du SGPD ont été simplifiées; le système des documents du Cabinet a été rationalisé; les comités parallèles de fonctionnaires n'existent plus; et le rôle des députés a commencé à changer. A titre de fonctionnaires, nous avons la responsabilité de nous adapter rapidement au nouveau système et de nous rappeler que son objectif fondamental est le même que celui de tout autre système de Cabinet: prendre les bonnes décisions en fonction des priorités gouvernementales tout en protégeant la responsabilité collective des ministres.

Merci.

Tableau 13

## PRINCIPAUX COMITÉS DE FONCTIONNAIRES

- COMITÉ DE COORDINATION DES SOUS-MINISTRES**
- présidé par le Secrétaire du Cabinet
  - premiers hauts fonctionnaires des ministères des Finances, des Affaires extérieures et de la Justice, du Conseil du Trésor et du BRRP
  - échange d'informations entre organismes centraux
- DÉJEUNER DES SOUS-MINISTRES**
- sous-ministres et sous-ministres associés
  - discussions sans formalité sur des questions d'intérêt général

## COMITÉ DES HAUTS FONCTIONNAIRES CHARGÉ DU PERSONNEL DE LA HAUTE DIRECTION

- présidé par le Secrétaire du Cabinet
- donne des conseils sur la gestion des nominations faites par le gouverneur en conseil

## COMITÉ CONSULTATIF CHARGÉ DU PERSONNEL SUPÉRIEUR

- présidé par le président de la Commission de la Fonction publique
- donne des conseils sur les nominations aux postes de niveau SMA

## COMITÉ CONSULTATIF DU PERSONNEL SUPÉRIEUR DU CONSEIL DU TRÉSOR

- présidé par le Secrétaire du Conseil du Trésor
- donne des conseils sur des questions administratives

Le Comité de coordination des sous-ministres est présidé par le Secrétaire du Cabinet et est composé des premiers hauts fonctionnaires des ministères des Finances, des Affaires extérieures et de la Justice, du Secréariat du Conseil du Trésor et du Bureau des relations fédérales-provinciales. Il a pour objet de tenir les dirigeants des organismes centraux au courant des préoccupations générales du gouvernement. Le Secrétaire du Cabinet donne aussi l'occasion aux sous-ministres d'expédier les affaires non officielles et de discuter des questions d'intérêt général. En plus du Comité consultatif supérieur du Conseil du

Les règles régissant l'assistance des fonctionnaires aux réunions du Cabinet et de ses comités ont été resserrées. La disparition des "comités parallèles" de sous-ministres signifie que les fonctionnaires n'examineront plus collectivement les articles inscrits à l'ordre du jour des comités du Cabinet avant que les ministres en discutent. Il faudra donc compter davantage sur des réunions ad hoc des représentants des ministères intéressés. Ces derniers devront en particulier veiller à consulter le ministère des Affaires extérieures lorsque les relations internationales sont susceptibles d'être touchées, le Bureau des relations fédérales-provinciales lorsque'il sera question de ces relations, et le département d'Etat aux Sciences et à la Technologie lorsque les politiques touchant ce domaine seront en jeu, afin que le ministre compétent soit saisi de la proposition dès le début du processus.

Lorsqu'une consultation des autres ministères semble s'imposer au niveau des fonctionnaires, le ministre qui a pris l'initiative ou ceux que la question intéressera verront à convoquer une réunion. Il faudra donc que chacun d'entre nous consulte les ministères concernés et que nous portions une grande attention aux propositions mises de l'avant par les autres afin que les ministres soient mis au courant de toute question pouvant toucher leur portefeuille.

À l'exception des comités parallèles, la plupart des comités de hauts fonctionnaires, dont quelques-uns se trouvent au tableau 13, continueront leurs activités.

d'intérêt général (par exemple, la préparation du discours du trône, l'orientation de la politique extérieure) qui, au départ sont portées à l'attention de ce comité, feront ensuite l'objet de discussions au Cabinet. Ces règles donnent à tous les ministres l'occasion d'exprimer leur point de vue sur pratiquement toutes les questions d'intérêt général.

Dans la plupart des cas, lorsque le comité du Cabinet a entendu le point de vue de tous les intéressés, les Rapports de comité peuvent être ratifiés sans délai, avec ou sans discussion, par le Cabinet ou le Comité des priorités et de la planification. Le Rapport de décision qui s'ensuit n'a pas de valeur juridique; il exprime simplement la volonté collective des ministres de prendre des mesures particulières. Lorsqu'il s'agit d'un texte réglementaire, il y a préparation d'un décret qui devient exécutoire une fois signé par le gouverneur en conseil.

Contrairement aux autres comités du Cabinet, le Conseil du Trésor est un organisme créé en vertu de la Loi sur l'administration financière; ses membres sont nommés par décret. De nombreuses mesures ministérielles (par exemple, l'engagement de certaines sommes en vertu d'une loi particulière, la conclusion de certains contrats, l'accroissement de l'utilisation des ressources de la Fonction publique) prises à la suite des décisions du Cabinet nécessitent l'autorisation du Conseil du Trésor. Bien qu'il soit habituellement nécessaire de recourir à des soumissions distinctes au Conseil du Trésor, on s'efforce actuellement d'inclure toutes les informations requises par ce dernier dans la présentation au Cabinet, de sorte que le Mémoire au Cabinet et le Rapport de décision peuvent également servir de présentation au Conseil du Trésor, réduisant ainsi le temps et le nombre de documents nécessaires à l'obtention de l'autorisation.

Dans le tableau 12, les consultations prévues avec les organismes centraux et les ministères, indiquées par les pointillés, n'entraient pas l'application du premier principe. Un ministre peut signer un mémoire dont les recommandations ne tiennent pas du tout compte des commentaires formulés par les fonctionnaires relevant des autres ministères. D'autre part, le second principe exige que les autres ministères soient informés en temps et lieu des aspects de la proposition qui peuvent les concerner afin qu'ils soient en mesure d'exprimer leurs vues à leurs collègues. Comme nous l'avons vu plus tôt, le principal rôle des trois organismes centraux est de veiller à ce que tous les ministères aient les informations voulues. Il incombe aux présidents des comités du Cabinet et au Premier ministre de veiller à ce que tous les intérêts exprimés leur point de vue avant que la position du gouvernement soit arrêtée.

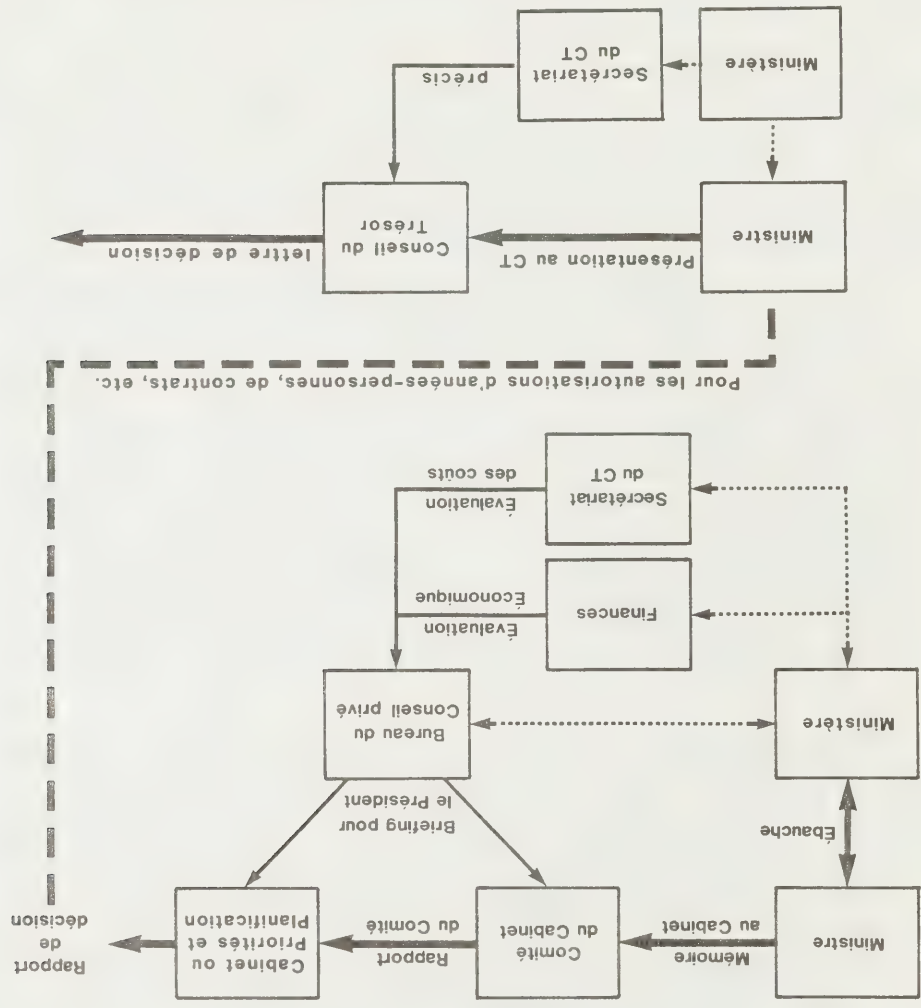
De nombreuses procédures du Cabinet ont spécifiquement pour objet de faciliter l'application du second principe. L'une d'entre elles, la "règle des 72 heures", exige que le mémoire au Cabinet soit signé assez tôt pour que le Bureau du Conseil privé puisse le distribuer à tous les ministres trois jours ouvrables avant la réunion du Cabinet. Il y a aussi la "règle des 7 jours", selon laquelle le secrétaire adjoint du comité du Cabinet doit être averti une semaine avant la réunion de l'intention d'un ministre de présenter une proposition au comité. Tous les ministres doivent également recevoir tous les mémoires au Cabinet (sauf à de rares occasions, habituellement au cours de négociations où les positions sont appelées à évoluer, les mémoires sont alors réservés aux membres du comité des priorités et de la planification) et les ordres du jour de tous les comités; ils peuvent aussi assister à toutes les réunions des comités du développement économique et régional, des opérations, du développement social, de la législation et de la planification parlementaire et à celles du Comité spécial du Conseil (ceux qui ne font pas partie du Conseil du Trésor et du comité du Cabinet des priorités et de la planification ne peuvent assister aux réunions que sur invitation des présidents).

Même si le comité du Cabinet des priorités et de la planification a le pouvoir de prendre des décisions finales, la plupart des questions

Le tableau 12 illustre le processus habituel d'approbation d'une question particulière par le Cabinet.

Tableau 12

PROCESSUS D'APPROBATION DU CABINET



Le processus d'approbation du Cabinet est simple malgré tous les pointillés et les cases du tableau 12. Il est fondé sur deux principes: d'abord, tous les ministres sont libres de proposer à leurs collègues des mesures gouvernementales dans leur propre secteur de responsabilité; ensuite, tous les ministres doivent pouvoir exprimer leur opinion de façon éclairée au Cabinet sur toute proposition qui engage leur responsabilité collective.

Je dois également faire remarquer que le Bureau du Conseil privé s'efforce présentement d'éviter de produire des rapports de décisions non essentiels. Nous nous appliquons à limiter leur utilisation aux décisions nécessitant l'émission d'instructions aux fonctionnaires ou exigeant la confirmation d'une autorisation afin de permettre aux organismes ministériels de s'acquitter de leurs fonctions (par exemple, pour permettre au Conseil du Trésor d'approuver les autorisations financières ou au Comité de la législation et de la planification parlementaire d'approuver les avant-projets de loi). Ceci veut donc dire que l'on verra moins de Rapports de décision qui exigent tout simplement que le ministre réexamine la question ou qu'il consulte ses collègues. Ces décisions de réexamen sont consignées au procès-verbal de la réunion et le secrétariat du Bureau du Conseil privé veille à ce que les ministres et fonctionnaires compétents en soient informés.

Comme nous l'avons fait remarquer plus tôt, les documents du Cabinet qui serviront dorénavant à l'établissement annuel des priorités ont également subi des changements. Bien que les présidents de comité n'exigeront plus d'un ministère des aperçus stratégiques pour les faire analyser par un ministère d'Etat, on s'attend que les ministères continuent de produire des aperçus internes dans la forme que le ministre et ses hauts fonctionnaires jugeront la plus utile afin de consolider les objectifs et les projets du ministère. Même s'il n'est plus nécessaire de les soumettre aux organismes centraux, ces aperçus pourront servir de document de référence aux ministres pour la préparation de leur mémoire stratégique.

À noter que, lorsque les questions sont très complexes et qu'elles exigent une coordination interministérielle importante, les ministères doivent produire leurs propres documents d'analyse afin de faciliter les consultations interministérielles.

Autre changement apporté au système des documents du Cabinet, des agents de liaison avec le Cabinet ont été nommés dans tous les ministères.

Le volume des présentations au Cabinet pourrait bien diminuer par rapport aux 600 à 800 mémoires et autres documents de travail qui ont caractérisé la dernière décennie, pour deux raisons. Premièrement, les documents de travail des ministères, qui ne doivent maintenant être produits que dans le cadre d'une stratégie de communication élargie, ne feront plus l'objet d'une soumission distincte au Cabinet. Deuxièmement, le faible niveau des réserves d'intervention pourrait contribuer à réduire le nombre de présentations; tout dépendra toutefois de la façon dont les présidents des comités choisiront de répartir les réserves d'intervention (par exemple, si on demandait à l'ensemble des ministères intéressés par l'enveloppe de faire des propositions, il en résulterait plus de documents que dans le cas d'une discussion qui aboutirait à une décision visant à injecter ces fonds limités dans un nombre restreint de domaines prioritaires).

Cette façon de procéder est censée alléger la charge de travail des comités du Cabinet et réduire le nombre de Mémoires, de Rapports de comité et de Rapports de décision. Elle pourrait causer plus de surprises aux fonctionnaires que par le passé, étant donné qu'il pourrait bien y avoir plus de discussions entre les ministres à l'extérieur du Cabinet, sans la documentation qui était préparée auparavant.

remplace les notes d'évaluation (ou rapports d'évaluation) que produisait le département d'Etat. Il est visiblement préférable que le document de travail d'un comité du Cabinet porte la signature du ministre et contienne ses recommandations spécifiques plutôt que celle d'un fonctionnaire d'un organisme central.

Tout ministre ou organisme qui porte un intérêt évident à la question doit être consulté suffisamment à l'avance pour que la direction de ce ministre ait l'occasion de faire valoir son point de vue sur la question. Dans tous les cas, il faudra consulter le ministre des Finances et le Secrétaire du Conseil du Trésor et mentionner quelles sont, d'après eux, les ressources financières nécessaires. Une question qui est soumise aux ministres sans consultation adéquate sera retournée par le BCP en vue d'une révision.

La section du sommaire intitulée Positions des ministres vise à souligner que les ministres ont été consultés et que les problèmes de fond soulevés par les recommandations ont été identifiés. Des consultations préalables devraient normalement résoudre les problèmes, mais si des divergences subsistent, elles doivent être mentionnées. Habituellement le ministre qui a exprimé des réticences devrait être nommé, bien qu'il ne soit pas toujours nécessaire d'attribuer une position précise à un ministre, du moment que le problème lui-même est mentionné. Cette section n'est pas destinée à exprimer la position d'un ministre sur une proposition bien que sur de grandes orientations politiques, les fonctionnaires préfèrent souvent prendre des instructions de leur ministre. Les grandes questions doivent porter sur les répercussions en matière de politiques, de programmes et de ressources qui concerne le mandat du ministre qui soulève le problème et elles sont de nature officielle et non politique.

En général, cette section sera pour le président et les membres du comité du Cabinet le principal indicateur des questions qui doivent être discutées au cours de la réunion. De plus, avec l'aide du Conseil du Trésor et du ministère des Finances, le Bureau du Conseil privé fournit au président des notes sur chaque point de discussion. Ce dernier peut s'en servir pour soulever des questions s'il le juge opportun. Complétée par les notes du président, cette section remplit ainsi la plupart des fonctions qu'avaient auparavant les notes et les rapports d'évaluation.

## Système des documents du Cabinet

Le système des documents du Cabinet a récemment connu certains changements, qui sont résumés au tableau 11.

Tableau 11

### MODIFICATIONS APPORTÉES AUX DOCUMENTS DU CABINET

- Sommaire des mémoires
  - maximum de trois pages
  - document de base de la décision
  - recommandations au début
  - section sur les effets négatifs possibles
  - section sur les positions des ministères
  - suivi d'un synopsis des communications d'une page

- Notes (et rapports) d'évaluation supprimées
  - utilisation à cette fin de la section du sommaire portant sur les positions des ministères
  - plus grande utilisation des notes documentaires du président

- Rapports de décision moins nombreux
  - décisions de réexamen publiées moins fréquemment

- Mémoires stratégiques
  - remplacent les aperçus stratégiques des ministères
  - sommaires préparés par le BCP à l'intention des comités
  - préparation du rapport du Comité

Deux changements caractérisent la rationalisation du système des documents du Cabinet: un sommaire précédé maintenant le mémoire au Cabinet et ce dernier est plus aéré et moins volumineux. Le sommaire de trois pages constitue dorénavant le document clé de travail au cours des discussions au Cabinet et dans ses comités. À ce titre, il

Le Comité des priorités et de la planification passera en revue les priorités une fois par année et établira le cadre fiscal en se fondant sur la recommandation du ministre des Finances. Les comités d'orientation du Cabinet ne seront toutefois pas appelés à approuver de longs aperçus de la stratégie ou exposés des perspectives stratégiques. En revanche, le Premier ministre pourra demander à chaque ministre de soumettre un "mémoire stratégique" décrivant les changements que son ministère au cours de la période de planification, sans chercher à faire approuver de nouvelles ressources. Les exposés qui émanent de ministres chargés de responsabilités horizontales (par exemple, les relations internationales, la politique scientifique et technique) pourront être assez généraux et se contenter de décrire les faits et les tendances qui déterminent les solutions qui s'offrent au gouvernement et servir de cadre à l'étude d'initiatives spécifiques de la part des ministères d'exécution.

Comme les autres documents du Cabinet, les mémoires stratégiques seraient distribués à tous les ministres. Sous la direction des présidents de comité, le Bureau du Conseil privé préparerait également à l'intention des ministres un résumé de ces mémoires. Les comités d'orientation passeraient ensuite en revue les mémoires stratégiques et les résumés et remettraient un Rapport de comité au Comité des priorités et de la planification.

Cet automne, le processus d'établissement des priorités qui a précédé le discours du trône et l'exposé économique a été en fait assez semblable. En raison d'un manque de temps, le Premier Ministre a demandé aux Ministres de lui envoyer une lettre au lieu d'un mémoire stratégique. Les ministres ont préparé ces lettres en 10 jours en tenant compte des données que leur avait fournies le ministre des Finances sur les perspectives financières et économiques. En temps opportun une décision sera prise quant à la nature précise des documents à présenter dans le cadre du processus d'établissement des priorités de l'année financière 1986-87.

En raison de la simplification des procédures (en pratique, il y moins de règles), les principes document donneront peut-être lieu à plus de décisions ponctuelles. C'est donc dire que le ministre des Finances et le Président du Conseil du Trésor (et, dans certains cas, le Premier ministre) auront plus de latitude pour déterminer les incidences comptables qu'auront sur les enveloppes les propositions comportant des dépenses ou des recettes qui sortent de l'ordinaire, par exemple les prêts, les garanties de prêt, les modifications fiscales et les recouvrements de coûts. Comme auparavant, toute proposition entraînant des changements fiscaux doit être discutée avec le ministre des Finances avant sa présentation à un comité du Cabinet.

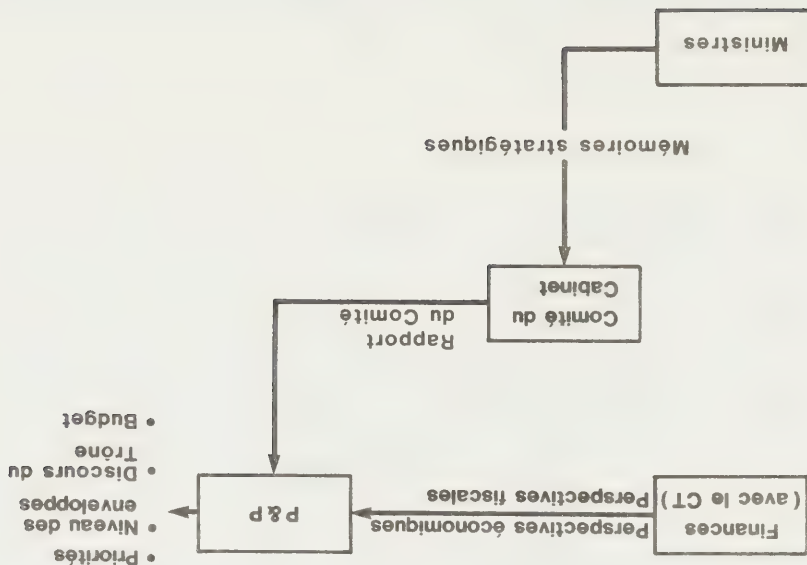
Nous avons déjà signalé les changements apportés à la structure des enveloppes. On note également deux modifications en ce qui a trait à la structure des réserves. Afin de mieux refléter son rôle, l'ancienne "réserve centrale" porte dorénavant le nom de "réserve pour dépassement des crédits législatifs". En outre, il existe maintenant une seule réserve de fonctionnement administrée par le Conseil du Trésor au lieu des réserves de fonctionnement distinctes pour chaque enveloppe.

### Le processus annuel d'établissement des priorités

En temps normal, on s'attend que le processus annuel d'établissement des priorités soit passablement semblable à celui qui a été suivi depuis 1979. Le tableau 10 en donne une illustration.

Tableau 10

### PROCESSUS ANNUEL D'ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS



## PRINCIPAUX CHANGEMENTS APPORTÉS AUX PROCÉDURES DU SGPD

Tableau 9

- d'avantage de latitude aux ministres
- restriction de l'accès aux réserves d'intervention
- moins de règles mais plus de décisions
- consolidation des enveloppes
- provision pour dépassement des crédits législatifs
- une seule réserve de fonctionnement

Chaque ministre a maintenant plus de latitude pour prendre sans l'approbation du Cabinet des décisions relatives aux dépenses, dans le cadre bien sûr des ressources ministérielles approuvées, lorsqu'il estime que les répercussions de sa décision sur le plan politique ou sur celui des orientations ne nécessitent pas un examen de la part du Cabinet. Il s'agit de simplifier la prise des décisions et d'accroître la capacité de chaque ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire dans le cadre de certaines normes de gestion. Par ailleurs, l'accès aux réserves d'intervention devrait être plus restreint et les ministres sont incités à financer les nouvelles propositions à même leur budget propre plutôt qu'en se tournant vers le "centre". On s'attend que les initiatives mineures soient financées grâce aux ressources internes, sans puiser dans les réserves d'intervention. Bien sûr, cela n'exclut pas la présentation au Cabinet de projets à faible coût à des fins d'approbation de principe. En effet, il va sans dire qu'il existe de nombreuses propositions aux incidences financières immédiates négligeables ou inexistantes qui pourraient toutefois avoir des répercussions politiques considérables et pour lesquelles les ministres voudront manifestement obtenir le soutien de leurs collègues.

En résumé, le nouvel agencement des responsabilités qui découle de la suppression des départements d'Etat continuera sans doute d'évoluer au fil des besoins du Cabinet. La plupart des activités des départements d'Etat seront prises en charge par les trois organismes centraux traditionnels qui, selon leur mandat respectif, ont la principale responsabilité d'apporter aux ministres l'appui dont ils ont besoin en matière d'analyse et de secrétariat. Le processus de consultation interministérielle devrait être simplifié par la diminution du nombre d'organismes centraux.

#### Les principes et procédures du Système de gestion des politiques et des dépenses

Les principes et les procédures du Système de gestion des politiques et des dépenses ont été diffusés à l'instigation du Premier ministre le 18 septembre 1984; on en trouvera une copie à l'appendice C.

Les principes fondamentaux du Système de gestion des politiques et des dépenses n'ont pas changé. On a conservé les enveloppes sectorielles et l'intégration des décisions d'orientation et de dépenses demeure la principale caractéristique du système. La nouvelle description des principes met davantage l'accent sur la nécessité de réviser les priorités de dépenses actuelles et de réaffecter les ressources au sein des ministères et des enveloppes en vue de générer des ressources pour les nouvelles initiatives. Les procédures ont été rationalisées et leur description tient maintenant en sept pages alors qu'elle couvrait une vingtaine de pages dans les documents précédents.

Les principales modifications apportées aux principes et aux procédures sont énumérées au tableau 9.

L'élaboration des politiques s'effectue dans les ministères sous la direction du ministre légalement responsable et il incombe aux ministères de procéder aux consultations appropriées. Lorsque des réunions interministérielles s'imposent, elles devraient habituellement être convoquées par les fonctionnaires qui doivent rendre compte au ministre responsable. Ce n'est que dans des cas exceptionnels, ordinairement lorsqu'un autre ministre ou ministère n'est pas satisfait des consultations effectuées par le ministère parain, qu'un fonctionnaire du Bureau du Conseil privé (ou du ministère des Finances ou du Secrétariat du Conseil du Trésor) convoque une réunion interministérielle sur une question présentée par un autre ministre.

Il y a une grande fonction qui était auparavant exécutée par les départements d'Etat et qui n'est pas conservée: il s'agit de la diffusion régulière d'une perspective analytique "sectorielle" dans les domaines du développement économique, du développement social ou des affaires étrangères et de la défense. Ainsi, il n'y aura plus de réunions sectorielles régulières de sous-ministres, de notes et de rapports d'évaluation ni de perspectives sectorielles; toutefois, une analyse comparable pourra au besoin être effectuée de façon ponctuelle, et des réunions pourront être convoquées.

L'une des fonctions principales du département d'Etat au Développement économique et régional qui reste intacte est le réseau provincial des coordonnateurs fédéraux du développement économique, assisté d'un sous-ministre associé et d'un bureau du développement régional à Ottawa. Ces groupes relèvent toutefois maintenant du ministère de l'Expansion industrielle régionale, au sein duquel ils fonctionnent de façon distincte. Les coordonnateurs conservent la responsabilité d'établir des perspectives provinciales, y compris la coordination des activités en vertu des accords de développement économique et régional qui ont été récemment signés. Les coordonnateurs et le Bureau du développement régional jouent un rôle de soutien pour les délibérations des comités du Cabinet par l'intermédiaire de leur ministre, qui est président du Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional.

En pratique, la disparition des départements d'Etat signifie que le ministère des Finances aura des responsabilités accrues pour ce qui est de l'analyse de l'efficacité économique des nouvelles propositions. Parmi les organismes centraux, c'est lui qui dispose des plus vastes ressources d'analyse socio-économique. Il conseille à la fois le ministre des Finances et, par l'intermédiaire du Bureau du Conseil privé, les présidents des comités d'orientation au sujet des incidences économiques globales des propositions qui sont soumises au Cabinet.

A titre de "comptable principal" du gouvernement, le Secrétaire du Conseil du Trésor fournit des rapports réguliers aux comités du Cabinet au sujet de la situation des réserves de leur enveloppe ainsi que des avis au Conseil du Trésor et, par l'intermédiaire du Bureau du Conseil privé, aux présidents de comité au sujet des incidences des nouvelles propositions sur les plans de l'efficacité et de la gestion et au sujet de l'efficacité des programmes existants. Le Secrétaire doit être parfaitement au courant des programmes du budget A (activités contenues dans les niveaux de référence) afin d'être en mesure d'évaluer les nouvelles propositions à la lumière des activités en cours.

Le Bureau du Conseil privé a une responsabilité accrue pour ce qui est d'assurer la liaison avec les ministères pour les questions destinées au Cabinet et de préparer des notes à l'intention des présidents des comités d'orientation. Il a la responsabilité permanente d'analyser les questions qui mettent en cause les priorités du gouvernement et du Premier ministre ainsi que les prérogatives du Premier ministre en matière d'organisation gouvernementale et de mandats ministériels. Il doit également faire en sorte que tout se déroule en bonne et due forme afin que les ministres soient dûment avertis des questions qui seront à l'étude et qu'ils disposent alors des renseignements pertinents. La tâche du Bureau du Conseil privé consiste principalement à faciliter le processus et à donner des conseils plutôt qu'à élaborer des politiques. Ses activités n'ont guère changé par rapport à celles qui ont été décrites l'an dernier (renvoi 2c) et, en fait, elles ne diffèrent pratiquement pas de celles qu'a décrites Gordon Robertson en 1971 (renvoi 4).

Outre les organismes centraux mentionnés au tableau 7, il existe un certain nombre d'"organismes de services communs" qui fournissent des services à Travaux publics Canada, Approvisionnement et Services Canada et Statistique Canada. De plus, presque tous les ministères ont des responsabilités de coordination ou d'orientation dans leur secteur particulier. Le ministère de l'Expansion industrielle régionale détient des responsabilités particulières à l'égard du développement régional de par ses responsabilités pour les accords de développement économique et régional (ADER) et les coordonnateurs fédéraux du développement économique.

La disparition des départements d'Etat au Développement social et au Développement économique et régional ainsi que des fonctions de département d'Etat confiées aux Affaires extérieures s'est accompagnée d'un réalignement des rôles et des responsabilités des trois organismes centraux traditionnels. Les responsabilités révisées du Bureau du Conseil privé, du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du Trésor sont résumées au tableau 8.

Tableau 8

## RÔLE DES TROIS ORGANISMES CENTRAUX TRADITIONNELS

Bureau du Conseil privé	Secrétariat du Conseil du Trésor	Ministère des Finances
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Soutien du Premier ministre quant aux prérogatives de l'organisation gouvernementale, des mandats ministériels et du personnel supérieur</li> <li>○ services de secrétariat pour les activités du Cabinet</li> <li>○ information des présidents de comité (dont le Premier ministre) quant aux rapports entre les nouvelles propositions et les priorités ou d'autres activités</li> <li>○ préparation de résumés de mémoires stratégiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ conseils sur l'aspect gestion et l'incidence au titre des ressources des propositions ainsi que sur l'efficacité des programmes existants (au Conseil du Trésor et, par l'intermédiaire du BCP, aux présidents de comité)</li> <li>○ conseils au Conseil du Trésor sur la gestion des réserves de fonctionnement</li> <li>○ conseils sur l'impact économique des propositions et leur rapport avec le cadre macro-économique (au ministre et, par l'intermédiaire du BCP, aux présidents de comité)</li> <li>○ conseils au ministre sur l'établissement des enveloppes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ soutien du ministre des Finances quant aux responsabilités législatives</li> <li>○ comptable principal du gouvernement (y compris rapports sur les réserves d'intervention)</li> <li>○ économiste principal du gouvernement (y compris préparation du plan financier et des perspectives économiques)</li> <li>○ conseils sur l'impact économique des propositions et leur rapport avec le cadre macro-économique (au ministre et, par l'intermédiaire du BCP, aux présidents de comité)</li> <li>○ conseils au ministre sur l'établissement des enveloppes</li> </ul>

ministères d'exécution et les organismes centraux ont déjà été décrites dans l'exposé que j'ai fait le printemps dernier dans le cadre de ce cours (référence 2d).

Au tableau 7 figurent un certain nombre de domaines d'intérêt globaux pour lesquels un ministre responsable et un organisme central assument la responsabilité de coordination. Il s'agit des domaines qui s'appuient sur les trois organismes centraux "traditionnels", c'est-à-dire le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor, ainsi que des domaines des relations internationales, de l'interprétation juridique, de la politique scientifique et des pratiques financières. La coordination des activités dans chacun de ces derniers domaines est assurée par des organismes distincts, à savoir le ministère des Affaires extérieures, le Bureau des relations fédérales-provinciales, le ministère de la Justice, le département d'Etat aux Sciences et à la Technologie et le Bureau du contrôleur général.

Tableau 7

# PRÉOCCUPATIONS GLOBALES ET RESPONSABILITÉS PREMIÈRES

Domaines	Ministres responsables	Organismes de soutien
cohérence des politiques	Premier ministre, Présidents de comité	Bureau du Conseil privé
limites des ressources	Min. des Finances, Président du CT	Min. des Finances, Secrétariat du CT
pratiques administratives	Conseil du Trésor	Secrétariat du CT
programme législatif	Premier ministre, Leader à la Chambre	Bureau du Conseil privé
processus de prise de décisions	Premier ministre	Bureau du Conseil privé
relations internationales	Sec. d'Etat aux Affaires extérieures	Min. des Affaires extérieures
relations fédérales-provinciales	Premier ministre	Bureau des relations fédérales-provinciales
interprétation juridique	Procureur général	Ministère de la Justice
politique scientifique	Min. d'Etat aux Sciences et à la Technologie	Min. d'Etat aux Sciences et à la Technologie
pratiques financières	Président du CT	Bur. du Contrôleur gén.

(au total \$99,2 milliards \*)

\* BUDGET DES DÉPENSES 1984-85

développement social.

des organismes centraux

Alors qu'un ministère d'exécution doit axer ses efforts sur ses propres programmes et sur les objectifs et responsabilités de son ministre, les organismes centraux sont là pour appuyer les objectifs globaux du Cabinet et les responsabilités collectives des ministres. Certaines des répercussions qui découlent des intérêts différents qui animent les

Le Comité des priorités joue un rôle global de "comité exécutif" qui consiste entre autres à établir les niveaux des enveloppes, à ratifier les décisions des comités et, en général, à coordonner les travaux des autres comités du Cabinet dans le contexte du programme global du gouvernement. Le Comité des priorités et de la planification exerce la fonction de comité d'orientation pour les questions qui, de l'avis du Premier ministre, doivent être traitées par le comité du Cabinet dont il assume lui-même la présidence, notamment les questions qui auraient anciennement relevé du comité du Cabinet chargé de la politique étrangère et de la défense. Il existe trois autres comités d'orientation: le Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional (présidé par le ministre de l'Expansion industrielle régionale); le Comité du Cabinet chargé du développement social (présidé par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social) et le Comité du Cabinet chargé des opérations gouvernementales (présidé par le président du Conseil du Trésor).

Il y a cinq autres comités permanents dans le système de Cabinet du Premier ministre Mulroney: le Comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire, le Comité du Cabinet chargé des communications, le Comité du Cabinet chargé de la Fonction publique, le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et du renseignement, et le comité spécial du Conseil. Ont disparu les Comités du Cabinet chargés de la politique étrangère et de la défense, des relations du travail et des affaires de l'Ouest. Avec ce nombre réduit de comités, on peut s'attendre à un recours accru à des groupes de travail spéciaux formés de ministres et à des discussions bilatérales pour résoudre les problèmes à l'étude.

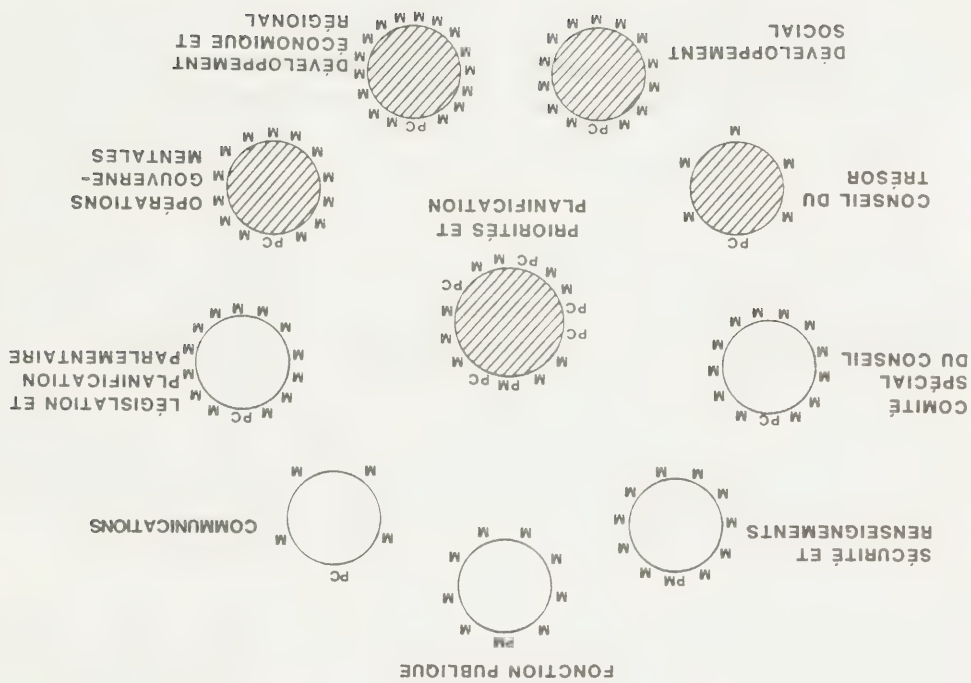
La composition actuelle du ministère et des comités est illustrée à l'appendice B.

Il y a également eu réorganisation des enveloppes de dépenses, comme le montre le tableau 6.

Dans le gouvernement du Premier ministre Mulroney, la fonction fondamentale des comités du Cabinet consiste, comme auparavant, à étudier les incidences des projets d'initiatives gouvernementales, sur les plans tant financier que politique ou de principe, et à en arriver à une décision susceptible d'être ratifiée par le Cabinet plénier ou par le Comité des priorités et de la planification. Comme le montre le tableau 5, le Premier ministre Mulroney a prévu dix comités du Cabinet, soit trois de moins que sous le dernier gouvernement Trudeau et le même nombre que sous le gouvernement Turner. Quatre d'entre eux, de pair avec le Conseil du Trésor, interviennent dans le système de gestion des politiques et des dépenses.

Tableau 5

## COMITÉS DU CABINET



Le Cabinet du Premier ministre Turner compte 29 ministres. Le nombre des comités du Cabinet est réduit à 10 avec l'abolition des comités des communications, des relations du travail et des affaires de l'Ouest. On supprime en outre le département d'Etat au Développement économique et régional, le département d'Etat au Développement social et les fonctions de ministère d'Etat au sein des Affaires extérieures, tout comme les "comités parallèles" de sous-ministres et l'habitude de faire circuler les notes d'évaluation. Les coordonnateurs fédéraux du développement économique sont rattachés au ministère de l'Expansion industrielle régionale.

De cette revue historique, il ressort que chaque Premier ministre du Canada a adopté une structure de Cabinet en fonction des défis qu'il croyait du devoir de son gouvernement de relever. Cette façon de procéder se constate également dans d'autres pays dont les gouvernements fonctionnent selon le mode du parlement de Westminster. Ainsi, le Premier ministre Thatcher de Grande-Bretagne administre un système de Cabinet qui est considérablement différent de celui, par exemple, du Premier ministre Hawke de l'Australie.

Important corollaire des impératifs politiques et personnels auxquels est astreinte la prise des décisions par le Cabinet, tous les modes de fonctionnement du Cabinet sont conçus par les Premiers ministres en fonction de leur style personnel et des besoins particuliers de leur Cabinet. Les fonctions de base du Cabinet qui sont énumérées au tableau 3 peuvent être exercées avec une participation plus ou moins grande des fonctionnaires, avec un nombre de documents plus ou moins élevé, avec des réunions plus ou moins fréquentes du Cabinet et de ses comités et en s'appuyant plus ou moins sur des procédures officielles. À cet égard, plusieurs fonctionnaires préfèrent fonctionner avec un grand nombre de documents, de réunions et de règlements (afin de réduire le nombre de surprises dans notre travail), mais nous devons reconnaître que bon nombre de ministres préconisent exactement le contraire.

étudiées en comité avant d'être présentées au Cabinet plénier. En 1975, une direction du Bureau du Conseil privé est détachée pour former un bureau distinct sur les relations fédérales-provinciales. En 1977, conformément à la recommandation du vérificateur général, on crée le Bureau du contrôleur général, qui doit rendre compte au président du Conseil du Trésor. En 1978 sont institués le Conseil des ministres au développement économique et un département d'État au Développement économique pour le soutenir (proclamé en 1979). Le Secrétaire de ce ministère préside un comité de sous-ministres et transmet à tous les membres du Conseil ministériel au développement économique des "notes d'évaluation" portant sur les questions soumises au Conseil.

Le Cabinet du Premier ministre Clark compte 30 ministres. Un cabinet restreint habilité à prendre les décisions finales est institué. Le rôle du Cabinet plénier se limite à la coordination et aux discussions politiques. On crée alors le système de gestion des politiques et des dépenses (SGPD) qui couvre quatre secteurs d'orientation: le développement économique, le développement social, la politique étrangère et la défense et les opérations gouvernementales. Le département d'État au développement social (DEDS) est mis sur pied (bien qu'il ne soit officiellement proclamé par le Parlement qu'après l'élection suivante) et des "comités parallèles" formés de sous-ministres sont institués dans les secteurs du développement économique et du développement social. Le fonctionnement du système de gestion des politiques et des dépenses et des divers comités de ministres et de fonctionnaires au cours du gouvernement Clark et du gouvernement Trudeau qui l'ont suivis a été abondamment décrit dans des documents antérieurs (renvois 2a, 2b, 3).

Le Cabinet du Premier ministre Trudeau compte 32 ministres en 1980 et 37 en 1984. Les Rapports de décision émanent tant du Cabinet que du Comité des priorités et de la planification. Le Système de gestion des politiques et des dépenses est maintenu et son mode de fonctionnement, précisé. Une direction de coordination des politiques dotée des fonctions d'un "ministère d'État" est instituée au sein du ministère des Affaires extérieures. En 1982, on annonce l'intention de transformer le département d'État au Développement économique (DEDE) en département d'État au Développement économique et régional (DEDER), et un poste de coordonnateur fédéral du développement économique (CFDE) est créé dans chaque province.

Le Cabinet du Premier ministre Saint-Laurent compte 20 ministres en 1948 et 21 en 1957. La plupart des comités du Cabinet sont encore des comités spéciaux chargés d'une tâche particulière par le Cabinet. Ce dernier se réunit environ trois fois par semaine et traite un volume important d'affaires détaillées (par exemple, les contrats), particulièrement avant que la Loi sur l'administration financière de 1951 n'accorde au Conseil du Trésor plus de pouvoirs en ce qui concerne les questions financières et administratives courantes et ne donne au gouverneur en conseil l'autorité de déléguer des pouvoirs additionnels à ce même Conseil.

Le Cabinet du Premier ministre Diefenbaker compte 17 ministres en 1957 et 23 en 1963. On a alors moins recours aux comités et le Cabinet se réunit deux ou trois fois par semaine. Le système des documents du Cabinet mis en place depuis la guerre est maintenu, mais on se sert moins des comités de fonctionnaires et ces derniers sont moins nombreux à assister aux réunions du Cabinet et de ses comités.

Le Cabinet du Premier ministre Pearson compte 26 ministres en 1963 et 25 en 1968. Le système des comités est réorganisé en 1964 afin de remplacer les comités spéciaux par neuf comités permanents. Le Comité des priorités et de la planification est créé en 1968 afin d'élaborer les priorités gouvernementales en fonction de la situation financière globale. De plus, avec le temps, plusieurs autres comités permanents et spéciaux sont établis au fil des besoins. Pour la première fois, les questions doivent être traitées en comité avant d'être présentées au Cabinet plénier mais, pour une certaine partie de leurs travaux, les comités sont encore mandatés par le Cabinet. Il y a accroissement du nombre de fonctionnaires qui assistent aux réunions des comités du Cabinet. A la suite des recommandations de la Commission Glassco, la plus grande partie des responsabilités relatives aux décisions détaillées en matière de dépenses passe du ministre des Finances au Conseil du Trésor et, en 1966, le Secrétariat du Conseil du Trésor est détaché du ministère des Finances.

Le Cabinet du Premier ministre Trudeau compte 27 ministres en 1968 (après les élections) et 33 en 1979. La structure des comités du Cabinet est réorganisée de sorte qu'il y a moins de comités permanents (huit) auxquels sont cependant délégués davantage de pouvoirs. La plupart des questions sont

# ÉVOLUTION DES STRUCTURES DE CABINET ET DES ORGANISMES CENTRAUX (suite)

## CabINET et organismes centraux

CabINET restreint plus 12 comités

- établissement du SGPD

- mise sur pied du DEDS (proclamation en 1980)

- priorités et planification avec pouvoir d'émettre des décisions

- perfectionnement du SGPD

- attribution de fonctions de ministères d'Etat au sein des Affaires extérieures

- DEDER avec coordonnateurs fédéraux (1982)

- suppression des comités des communications, des relations du travail et des affaires de l'ouest

- suppression du DEDER, du DEDS et des fonctions similaires au sein des Affaires extérieures, rattachement des coordonnateurs fédéraux au MEIR

- suppression des "comités parallèles"

- rationalisation des documents du Cabinet et interruption des notes d'évaluation

- suppression du Comité de la politique étrangère et de la défense

- établissement du Comité sur les communications

- consolidation des enveloppes

- simplification des règles du SGPD

- rationalisation accrue des documents du Cabinet

Le Cabinet du Premier ministre King compte 16 ministres en 1935 et 19 en 1948. Avant la Seconde Guerre mondiale, les seuls comités permanents sont ceux du Conseil du Trésor et de la défense et du blé. Pendant la guerre, dix nouveaux comités sont institués, dont le plus important est incontestablement le comité chargé de la guerre présidé par le Premier ministre. Après 1945, on a davantage recours aux comités spéciaux, le Cabinet chargeant de l'étude d'une question précise un comité dont l'existence prend fin au terme de ses travaux. En 1940 est créé le poste de secrétaire du Cabinet et un secrétariat du Cabinet est peu à peu constitué au sein du Bureau du Conseil privé. On commence à préparer des ordres du jour, des procès-verbaux et des décisions.

Fonctionnement du Cabinet relève d'un choix très personnel de la part du Premier ministre. Il n'existe en effet aucun système idéal susceptible de convenir aux besoins de tous les Premiers ministres en toutes circonstances.

Au tableau 4 sont résumés les changements qu'ont apportés les Premiers ministres successifs à la structure du Cabinet et aux organismes centraux au cours des cinquante dernières années.

Tableau 4

## EVOLUTION DES STRUCTURES DE CABINET ET DES ORGANISMES CENTRAUX

Premier ministre	Conseil des ministres	Cabinet et organismes centraux
King (1935-1948)	16-19	- plusieurs comités pendant la guerre, moins par la suite - procès-verbaux et décisions consignées après 1940 - plusieurs réunions du Cabinet chaque semaine
Saint-Laurent (1948-1957)	20-21	- comités mandatés par le Cabinet - plusieurs réunions du Cabinet chaque semaine
Diefenbaker (1957-1963)	17-23	- irrégularité des réunions des comités - plusieurs réunions du Cabinet chaque semaine
Pearson (1963-1968)	26-25	- 9 comités (1968); questions présentées en comité avant leur exposé au Cabinet - réunion hebdomadaire du Cabinet - Priorités et planification (1968) - séparation du SCT des Finances (1966)
Trudeau (1968-1979)	27-33	- moins de comités mais avec plus d'autorité - séparation du BRFP du BCP (1975) - séparation du BCG du SCT (1977) - établissement du DEDE (1979)

Sous la présidence du Premier ministre, le Cabinet permet de forger et de préserver la responsabilité collective des ministres, d'une part pour les décisions et les actions du gouvernement, et d'autre part pour les conseils qu'ils donnent au gouverneur général, conseils que cette dernière, par convention constitutionnelle, est généralement tenue d'accepter.

La conjoncture constitutionnelle et politique impose un certain nombre de fonctions au Cabinet, peu importe son mode de fonctionnement. Les plus importantes de ces fonctions sont énumérées au tableau 3.

Tableau 3

## FONCTIONS QUE DOIT REMPLIR UN SYSTÈME DE CABINET

- assurer une entente sur les priorités du gouvernement (par exemple, sur les dépenses, la fiscalité et la législation)
- assurer une entente sur les mesures parlementaires requises pour conserver la confiance de la Chambre
- donner la possibilité aux ministres de discuter de questions d'intérêt général
- fournir des renseignements appropriés aux ministres au sujet des décisions dont ils devront assumer la responsabilité
- fournir les renseignements appropriés au Premier ministre pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités et de son rôle de chef.

Même si ces fonctions ne subissent pas de changements significatifs avec les changements de gouvernement, il va sans dire qu'il n'est pas de même pour d'autres facteurs. Ainsi, si un Premier ministre veut concevoir un système de Cabinet grâce auquel les ministres pourront prendre des décisions portant sur les politiques ou les dépenses et ce, avec à-propos et d'une façon qui permet au gouvernement de conserver l'appui du Parlement et de maintenir la solidarité du Cabinet, il doit tenir compte des facteurs personnels, parlementaires, économiques et régionaux du moment. C'est donc dire le mode de

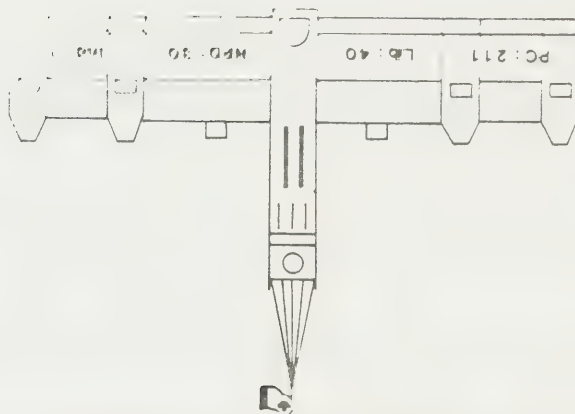
Le système évoluera probablement à mesure que le Premier ministre Mulroney déterminera les méthodes qui fonctionnent le mieux pour son gouvernement selon les circonstances.

### L'évolution historique

Avant de s'arrêter aux détails du mode de fonctionnement du Cabinet aujourd'hui, il est utile de passer en revue l'évolution historique des structures du Cabinet et des organismes centraux du gouvernement canadien. Le rôle constitutionnel du Cabinet a été décrit en détail ailleurs (référence 1) et peut être résumé comme suit: Les ministres de la Couronne (le gouvernement) sont les membres du Conseil privé qui jouissent de l'appui du Parlement. Le gouvernement est désigné par le gouverneur général (représentant de la Souveraine au Canada) sur les conseils du Premier ministre. Jusqu'ici, la coutume au Canada veut que le Cabinet ait exactement la même composition que le conseil des ministres et, comme le montre le tableau 2, le Cabinet compte maintenant 40 ministres.

Tableau 2

### LE CADRE CONSTITUTIONNEL



# LES CHANGEMENTS APPORTÉS RÉCEMMENT AU SYSTÈME DE PRISE DE DÉCISIONS DU CABINET

Notes de l'exposé présenté au cours d'orientation  
des sous-ministres adjoints  
à Touraine, le 3 décembre 1984

## Introduction

Il s'est passé beaucoup de choses à Ottawa depuis que j'ai pris la parole au dernier cours d'orientation des sous-ministres adjoints en mai dernier. En effet, en moins de sept mois nous avons assisté à l'avènement de deux Premiers ministres. Aujourd'hui, j'aimerais vous expliquer le système de prise de décisions du Cabinet qui a été institué par le Premier ministre Mulroney, et vous préciser dans quelle mesure il diffère de celui des gouvernements précédents. J'inclus dans ce système la structure des comités du Cabinet, le fonctionnement des organismes centraux, le système des documents du Cabinet et les diverses procédures qui régissent l'approbation du Cabinet.

## PLAN Tableau I

### o L'évolution historique

#### o Les comités du Cabinet et les enveloppes budgétaires

#### o Le rôle des organismes centraux

#### o Les principes et procédures du Système de gestion des politiques et des dépenses

#### o Le processus annuel d'établissement des priorités

#### o Le système des documents du Cabinet

#### o Le processus d'approbation par le Cabinet

#### o Le rôle des fonctionnaires

Je décrirai les changements qui sont survenus jusqu'ici pour chacun des secteurs indiqués au tableau I, mais il est très important de reconnaître que la prise de décisions par le Cabinet constitue un processus dynamique et très personnel, en ce sens que

## TABLE DES MATIÈRES

Page	
1	Introduction.....
2	L'évolution historique.....
9	Les comités du Cabinet et les enveloppes budgétaires.....
11	Le rôle et les responsabilités des organismes centraux.....
16	Les principes et procédures du Système de gestion des politiques et des dépenses.....
18	Le processus annuel d'établissement des priorités.....
20	Système des documents du Cabinet.....
24	Processus d'approbation du Cabinet.....
27	Rôle des fonctionnaires.....
29	Conclusion.....
	Références.....
	Annexe A.....
	Composition des comités du Cabinet.....
	Annexe B.....
	Principes et procédures du système de gestion des politiques et des dépenses.....
	Annexe C.....



# LES CHANGEMENTS APPORTÉS RÉCEMMENT AU SYSTÈME DE PRISE DE DÉCISIONS DU CABINET

Ian Clark

Sous-secrétaire du Cabinet (Plans)

Le 3 décembre 1984

( English on other side)

3 1761 11465360 3

